

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

УЧЕБНИК

М.М. БРИНЧУК

**Материал подготовлен с использованием правовых актов
по состоянию на 1 декабря 2008 года**

СОДЕРЖАНИЕ

Об авторе

Введение

Указатель сокращений

ЧАСТЬ ОБЩАЯ

I. ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРИРОДЫ И ОБЩЕСТВА

1. Природа - источник жизни, материального и духовного благополучия
2. Общая характеристика экологических проблем в мире и в России
3. Концепции отношения общества к природе
4. Причины кризисного состояния окружающей среды в стране
5. Пути решения экологических проблем
6. О роли законов развития природы

II. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО КАК КОМПЛЕКСНАЯ ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА

1. Экологическая функция Российского государства
2. Предмет экологического права
3. Объект экологических отношений
4. Методы правового регулирования экологических отношений
5. Понятие экологического права как комплексной отрасли российского права
6. История развития российского экологического права
7. Проблемы интеграции и дифференциации в развитии экологического права
8. Система экологического права
9. Принципы экологического права

III. ИСТОЧНИКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

1. Понятие, особенности, классификация и система источников экологического права
2. Конституционные основы регулирования природопользования и охраны окружающей среды. Федеративные договоры
3. Международные договоры РФ в области природопользования и охраны окружающей среды
4. Закон как источник экологического права
5. Федеральный закон "Об охране окружающей среды": общая характеристика и место в системе источников экологического права
6. Экологическое законодательство
7. Гражданское, конституционное, административное, предпринимательское, уголовное и иное законодательство как источник экологического права
8. Нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, федеральных министерств и ведомств в системе источников экологического права
9. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации
10. Акты органов местного самоуправления и локальные акты в области природопользования и охраны окружающей среды
11. Роль судебной практики в регулировании экологических отношений

IV. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

1. Понятие и виды экологических правоотношений
2. Субъекты экологических правоотношений. Правоспособность и дееспособность
3. Объекты экологических правоотношений
4. Содержание экологических правоотношений
5. Возникновение, изменение и прекращение экологических правоотношений

V. ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА

1. Понятие экологических прав человека и значение их признания
2. Состояние правового регулирования экологических прав человека
3. Право на благоприятную окружающую среду
4. Права общественных экологических формирований
5. Гарантии и защита экологических прав человека
- 5.1. Защита экологических прав человека административным способом и в общих судах
- 5.2. Защита экологических прав граждан в Конституционном Суде РФ
- 5.3. Защита экологических прав Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации
- 5.4. Защита экологических прав и Европейский суд по правам человека
6. Обязанности каждого по охране природы и бережному отношению к природным богатствам

VI. ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ

1. Природные богатства - общественное достояние
2. Понятие, содержание и формы права собственности на природные ресурсы
3. Объекты и субъекты права собственности на природные ресурсы
4. Право частной собственности на природные ресурсы
5. Право государственной собственности на природные ресурсы
6. Право муниципальной собственности на природные ресурсы
7. Основания возникновения и прекращения права собственности на природные ресурсы

VII. ПРАВО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

1. Понятие права природопользования, его виды
2. Право общего природопользования
3. Право специального природопользования
4. Принципы права природопользования
5. Субъекты права природопользования
6. Содержание права природопользования

VIII. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

1. Понятие и виды управления природопользованием и охраной окружающей среды
2. Виды органов государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды. Органы общей компетенции
3. Специально уполномоченные государственные органы в области природопользования и охраны окружающей среды
4. Государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды иными органами

IX. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

1. Понятие и роль экологически значимой информации
2. Право граждан на экологически значимую информацию
- 2.1. Право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды
- 2.2. Право на информацию об экологически значимых факторах, влияющих на здоровье
3. Правовое регулирование сбора, накопления, распространения и доступа к экологически значимой информации
4. Правовые ограничения свободного доступа к экологически значимой информации
5. Источники экологически значимой информации
- 5.1. Источники нормативной экологически значимой информации
- 5.2. Государственный статистический учет и отчетность
- 5.3. Мониторинг окружающей среды
- 5.4. Государственные кадастры и реестры природных ресурсов и объектов
- 5.5. Экологический паспорт предприятия. Радиационно-гигиенический паспорт организации и территории. Декларация безопасности промышленного объекта

5.6. Государственный доклад о состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации

X. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НОРМИРОВАНИЯ

1. Понятие экологического нормирования. Система экологических нормативов
2. Нормативы качества окружающей среды
3. Нормативы предельно допустимого вредного воздействия на состояние окружающей среды
4. Нормативы допустимого изъятия природных ресурсов

XI. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

1. Понятие и место оценки воздействия на окружающую среду в механизме экологического права
2. Принципы и этапы проведения оценки воздействия на окружающую среду
3. Содержание оценки воздействия на окружающую среду
4. Участие общественности в оценке воздействия на окружающую среду
5. Понятие экологической экспертизы. Ее значение в правовом механизме экологического права
6. Виды и принципы экологической экспертизы
7. Объекты государственной экологической экспертизы
8. Порядок проведения государственной экологической экспертизы
9. Общественная экологическая экспертиза

XII. ЛИЦЕНЗИОННО-ДОГОВОРНЫЕ ОСНОВЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

1. Лицензия и договор как правовые инструменты регулирования природопользования и охраны окружающей среды
2. Лицензируемые виды экологически значимой деятельности
3. Процесс экологического лицензирования
4. Особенности лицензионно-договорного регулирования пользования отдельными природными ресурсами и их охраны
- 4.1. Лицензионные основы права пользования недрами
- 4.2. Особенности оформления права пользования водами
- 4.3. Договорные основы права пользования лесами
- 4.4. Лицензионно-договорные основы права пользования объектами животного мира
- 4.5. Особенности лицензирования деятельности по удалению отходов в окружающую среду

XIII. ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: ТЕХНИЧЕСКИЕ РЕГЛАМЕНТЫ, СТАНДАРТИЗАЦИЯ, СЕРТИФИКАЦИЯ

1. Понятие и основные характеристики технического регулирования
2. Технологические регламенты
- 2.1. Экологические требования технических регламентов
- 2.2. Процесс разработки и утверждения технического регламента
3. Экологическая стандартизация
4. Экологическая сертификация

XIV. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО АУДИТА

1. Понятие и цели экологического аудита
2. Виды экологического аудита и порядок его проведения

XV. ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

1. Понятие и роль экономического механизма обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды
2. Планирование природопользования и охраны окружающей среды
3. Финансирование охраны окружающей среды
4. Плата за природопользование
- 4.1. Плата за пользование природными ресурсами
- 4.2. Плата за негативное воздействие на окружающую среду
5. Экологическое страхование
6. Меры экономического стимулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды

XVI. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ

1. Понятие, виды и задачи экологического контроля
2. Государственный экологический контроль
- 2.1. Государственный общий экологический контроль

- 2.2. Государственный специальный экологический контроль
3. Ведомственный и производственный экологический контроль
4. Муниципальный и общественный экологический контроль

XVII. ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

1. Понятие и функции юридической ответственности за экологические правонарушения
2. Понятие, виды и структура экологических правонарушений
3. Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения
4. Административная ответственность за экологические правонарушения
5. Уголовная ответственность за экологические преступления
6. Конституционная ответственность за экологические правонарушения
7. Гражданско-правовая ответственность за экологический вред
- 7.1. Понятие и виды экологического вреда. Способы и принципы его возмещения
- 7.2. Возмещение вреда природной среде
- 7.3. Возмещение вреда здоровью и имуществу человека, причиненного неблагоприятным воздействием окружающей среды
- 7.4. Ответственность за экологический вред, причиненный источником повышенной опасности

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

XVIII. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ПРИРОДНЫХ ОБЪЕКТОВ

1. Общие черты правового режима природных объектов
2. Особенности правового режима земель
3. Особенности правового режима недр
4. Особенности правового режима вод
5. Особенности правового режима атмосферного воздуха
6. Особенности правового режима лесов и растительного мира вне лесов
- 6.1. Особенности правового режима лесов
- 6.2. Особенности правового режима растительного мира вне лесов
7. Особенности правового режима животного мира

XIX. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ ВНУТРЕННИХ МОРСКИХ ВОД, ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО МОРЯ, КОНТИНЕНТАЛЬНОГО ШЕЛЬФА И ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЫ

1. Правовой режим использования и охраны природных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря
2. Правовой режим использования и охраны природных ресурсов континентального шельфа
3. Правовой режим использования и охраны природных ресурсов исключительной экономической зоны

XX. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ И ОБЪЕКТОВ

1. Особо охраняемые природные территории: история, цели образования, виды
2. Правовой режим государственных природных заповедников
3. Правовой режим национальных и природных парков
4. Правовой режим государственных природных заказников
5. Правовой режим памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов
6. Правовой режим лечебно-оздоровительных местностей, курортов и рекреационных зон
7. Правовой режим особо охраняемых природных объектов

XXI. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОХРАННЫХ И ИНЫХ СПЕЦИАЛЬНЫХ ЗОН И ТЕРРИТОРИЙ

1. Назначение и правовой режим зеленых зон
2. Назначение и правовой режим санитарно-защитных зон
3. Назначение и правовой режим водоохранных зон водных объектов и их прибрежных защитных полос
4. Назначение и правовой режим зон санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов хозяйственно-питьевого назначения
5. Назначение и правовой режим территорий традиционного природопользования

XXII. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБРАЩЕНИЯ С ВЕЩЕСТВАМИ, МАТЕРИАЛАМИ И ОТХОДАМИ

1. Правовое регулирование обращения с потенциально опасными веществами и материалами

- 1.1. Правовые требования и меры по обращению с потенциально опасными химическими и биологическими веществами и материалами
- 1.2. Правовые требования и меры по обращению с озоноразрушающими веществами и содержащей их продукцией
- 1.3. Правовые требования и меры по обращению с радиоактивными веществами и материалами
2. Правовое регулирование обращения с генетически модифицированными организмами
3. Понятие и виды отходов, законодательство об отходах
- 3.1. Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления
- 3.2. Правовое регулирование обращения с радиоактивными отходами

XXIII. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЭКОЛОГИЧЕСКИ НЕБЛАГОПОЛУЧНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

1. Понятие и факторы создания экологически опасных ситуаций
2. Состояние законодательства о предупреждении и действиях в экологически опасных ситуациях
3. Правовые меры предупреждения экологически неблагоприятных ситуаций
- 3.1. Правовое регулирование предупреждения аварий
- 3.2. Правовое регулирование прогнозирования стихийных бедствий и подготовленности к ним
4. Понятие и виды экологически неблагополучных территорий
5. Правовой режим экологически неблагополучной территории

СПЕЦИАЛЬНАЯ ЧАСТЬ

XXIV. ПРАВО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

1. Право окружающей среды государств СНГ и других государств Центральной и Восточной Европы
2. Право окружающей среды в экономически развитых государствах
- 2.1. Общие закономерности развития права окружающей среды
- 2.2. Основные источники права окружающей среды
- 2.3. Организация государственного управления охраной окружающей среды
- 2.4. Организационно-правовые меры охраны окружающей среды
- 2.5. Правовой режим особо охраняемых природных территорий
- 2.6. Иски граждан о нарушении законодательства об окружающей среде
- 2.7. Юридическая ответственность за нарушение законодательства об окружающей среде

XXV. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

1. Факторы развития международного права окружающей среды
2. Понятие и источники международного права окружающей среды
3. Принципы международного права окружающей среды
4. Международные экологические организации
5. Международные конференции по окружающей среде
6. Природоохранительное сотрудничество стран - членов СНГ
7. Международная ответственность за экологические правонарушения
8. Международный экологический суд

Приложение 1

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

Приложение 2

ПРОГРАММА ПО КУРСУ "ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО"

Об авторе

Михаил Михайлович Бринчук - доктор юридических наук, профессор, руководитель Центра эколого-правовых исследований Института государства и права Российской академии наук, заведующий кафедрой экологического, земельного и аграрного права Академического правового университета, профессор Международного университета (в Москве), профессор Международного юридического института при Минюсте России. Читал лекции по российскому экологическому праву в ряде университетов США, Германии, Голландии, Китае.

Автор монографий: "Правовая охрана атмосферного воздуха". М.: Наука, 1985; Правовая охрана окружающей среды от загрязнения токсичными веществами. М.: Наука, 1990; и учебников: "Экологическое право (право окружающей среды)". М.: Юристъ, 1998; "Экологическое право". М.: Юристъ, 1999; "Экологическое право". М.: Юрайт, 2005. Всего по разным аспектам экологического права им опубликовано более 270 научных и учебно-методических работ. Победитель всероссийского конкурса учебных программ, проводимого Институтом "Открытое общество" (1997).

Руководит докторским советом при Институте государства и права РАН по специальностям "Природоресурсное право", "Аграрное право", "Экологическое право", является членом докторского диссертационного совета при юридическом факультете МГУ имени М.В. Ломоносова.

Активно участвует в законотворческой работе в качестве эксперта, члена или руководителя рабочих групп по подготовке проектов федеральных законов, законов субъектов РФ "Об охране окружающей природной среды", "Об экологической экспертизе", "Об охране атмосферного воздуха", "Об особо охраняемых природных территориях", "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", "Об опасных веществах", "Об охране озера Байкал", "Об отходах производства и потребления" и многих др.

Проводит большую общественную работу в области экологического права: является членом комиссии по праву окружающей среды Международного союза охраны природы и природных ресурсов, Международной ассоциации водного права, Европейского совета сельскохозяйственного права, редколлегии журнала "Государство и право", редакционного совета журнала "Экологическое право", иностранным членом редакционного совета журнала "Environmental Liability" (Великобритания).

Рецензенты:

Крассов О.И., доктор юридических наук, профессор.

Шестерюк А.С., доктор юридических наук, профессор.

Учебник написан в соответствии с государственным стандартом по экологическому праву для высших учебных заведений, обучающихся по специальности "Юриспруденция", и программой курса экологического права, одобренной Академическим правовым университетом при Институте государства и права РАН, Московской государственной юридической академией и Международным университетом, на основе анализа законодательства Российской Федерации об окружающей среде и практики его применения.

Для студентов и преподавателей высших учебных заведений, работников представительных и исполнительных органов, суда, прокуратуры и арбитражного суда; для всех, кто проявляет интерес и занимается решением вопросов собственности на природные ресурсы, природопользования, охраны окружающей среды от вредных воздействий, охраны и защиты экологических прав и законных интересов человека и гражданина в нашей стране.

ВВЕДЕНИЕ

Юридическое экологическое образование - самостоятельное направление деятельности государства в области правового регулирования природопользования и охраны окружающей среды, одна из функций государственного управления в данной сфере. В рамках этого направления решается задача не только подготовки юристов-экологов, но и более общая и существенная - экологического воспитания и формирования экологической культуры, воспитания и формирования гражданских качеств будущих юристов.

Охрана природы - дело каждого.

Естественно, что далеко не все студенты, которые будут пользоваться этим учебником, станут юристами-экологами. Однако, работая по юридическим специальностям в любой сфере - законодательной, исполнительной, судебной, в предпринимательских структурах или общественных формированиях, они будут сталкиваться с необходимостью решать экологические проблемы. Хотя юристы не дают особой клятвы типа клятвы Гиппократ, они не могут не нести моральной ответственности перед обществом, в том числе перед своими родными и близкими за высоконравственное исполнение своего долга в отношении нашей общей прародительницы - природы как основы жизни и деятельности. Поэтому экологическое право, как никакая другая отрасль в системе российского права, затрагивает коренные повседневные потребности и интересы каждого человека. Данное обстоятельство налагает на каждого человека, изучающего экологическое право и связанного с его реализацией, особые обязанности. Любой юрист, не будучи экологом, должен внести свой вклад в решение острейших экологических проблем.

Охрана природы с давних пор рассматривается теоретиками права в качестве одной из основных и постоянных функций государства. Данное обстоятельство является дополнительным свидетельством особой важности экологического права как учебной дисциплины в учебных заведениях. С учетом этого автор подходил к подготовке учебника.

Учебник написан исходя из мировых тенденций развития экологического права. Он основан также на анализе действующего российского законодательства в сфере взаимодействия общества и природы. В учебнике отражены новейшие прогрессивные тенденции развития экологического права. Они касаются расширения сферы правового регулирования экологических отношений, определения эколого-правового статуса человека и гражданина и демократизации российского экологического права, в частности вовлечения граждан в механизм подготовки и принятия экологически значимых решений. Важнейшее место в учебнике уделено освещению правовых идей и решений, касающихся предупреждения экологического вреда посредством экологического нормирования, оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, экологической экспертизы, использования лицензионно-договорного механизма и др.; наконец, создания экономико-правового механизма, направленного на обеспечение рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, изучения законодательства о юридической ответственности за экологические правонарушения, регулирования режима особо охраняемых природных территорий.

Автор выражает сердечную признательность доктору юридических наук, профессору О.И. Крассову и доктору юридических наук, профессору А.С. Шестерюку за полезные замечания и предложения по рукописи.

Источники опубликования некоторых важнейших законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области природопользования, охраны окружающей среды, используемых в учебнике, даны в Приложении 1.

Нормативные правовые акты и названия государственных органов приводятся в учебнике по состоянию на **1 декабря 2008 г.** <1>.

<1> Данная работа выполнена при информационной поддержке СПС "Консультант Плюс".

УКАЗАТЕЛЬ СОКРАЩЕНИЙ

АПК РФ - Арбитражно-процессуальный кодекс Российской Федерации;
ВК РФ - Водный кодекс Российской Федерации;
ГК РФ - Гражданский кодекс Российской Федерации;
ГПК РФ - Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации;
ЗК РФ - Земельный кодекс Российской Федерации;
КоАП РФ - Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;
ЛК РФ - Лесной кодекс Российской Федерации;
ТК РФ - Трудовой кодекс Российской Федерации;
УК РФ - Уголовный кодекс Российской Федерации;
УПК РФ - Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации;
Ведомости Верховного Совета (СССР, РСФСР, РФ) - Ведомости Верховного Совета,
Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета (СССР, РСФСР, РФ);
САПП РФ - Собрание актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;
СЗ РФ - Собрание законодательства Российской Федерации;
СП (СССР, РСФСР) - Собрание постановлений Правительства (СССР, РСФСР);
МЧС России - Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
МПР России - Министерство природных ресурсов РФ;
Минприроды России - Министерство природных ресурсов и экологии РФ;
Госкомэкология России - Государственный комитет РФ по охране окружающей среды (до мая 2000 г.);
Госсанэпиднадзор России - Государственный комитет санитарно-эпидемиологического надзора РФ;
Госкомгео РФ - Комитет РФ по геологии и использованию недр;
Росприроднадзор - Федеральная служба по надзору в сфере природопользования;
Ростехнадзор - Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору;
ЮНЕП - Программа ООН по окружающей среде.

ЧАСТЬ ОБЩАЯ

I. ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРИРОДЫ И ОБЩЕСТВА

1. Природа - источник жизни, материального и духовного благополучия

Чтобы лучше понять окружающий мир, происходящие в нем естественные процессы, воздействие человека на природу, роль природы в жизни человека, осознать собственную уникальность и оценить необходимость в благоприятном состоянии природы Земли, попробуем заглянуть во Вселенную, представить состояние мириад звезд в многочисленных галактиках... Можно поступить наоборот - из безграничного космоса посмотрим на нашу планету, которая, будучи песчинкой во Вселенной, чем-то весьма существенным отличается от всех других планет. Она уникальна. Люди пока лишь строят гипотезы о возможности существования жизни где-то еще.

В ходе естественных процессов во Вселенной когда-то очень давно на Земле появились условия для того, чтобы зацвел василек, зажужжала пчела, землю начали топтать гиганты-мамонты и динозавры. Растительный и животный мир планеты так богат и разнообразен, что современный человек при всех его стараниях пока не смог выявить и дать описание большинства его видов. Позже многих других обитателей Земли появился homo. Как любое иное дитя природы, ее органичная часть, он развивался, удовлетворяя свои потребности за счет других элементов природы и полностью подчиняясь ее законам - можно предположить, что никогда позже он не был столь послушен им, как на заре своей юности.

В это время он в основном дышит чистым воздухом, пьет чистую воду, питается корнями, ягодами, побегами кустарников. Природа, однако, не была так уж милостива к человеку - он испытывал многие, выражаясь современным языком, неблагоприятные ее воздействия. Человек не всегда имел возможность дышать чистым воздухом, так как происходили извержения вулканов, лесные пожары, в результате которых загрязнялась атмосфера, землетрясения. Он страдал от холода, зноя, отсутствия огня.

Постепенно человек научился преодолевать некоторые естественные трудности. С помощью каменных орудий он стал срезать ветки, снимать шкуру с убитого животного, раскалывать кость или выкапывать из земли корень. Так человек стал homo habilis ("человеком умелым"). В дальнейшем он совершенствовался, все более приспособлявая природные ресурсы к своим интересам, научился охотиться, разводить и поддерживать огонь. Он стал руководствоваться не только инстинктами, но и обрел способность думать. Человека этого периода ученые называли homo sapiens ("человеком разумным").

Очевидно, с этого времени и изменился характер взаимоотношений человека с остальной частью природы. Проявляя качества "человека разумного", он удил рыбу, охотился, выжигал леса с целью ведения растениеводства, занимался бортничеством (добычей меда диких пчел). Однако до того, как начал развиваться активный торговый обмен, человек эксплуатировал природные ресурсы исключительно для удовлетворения собственных нужд. Развитие торговли явилось фактором возникновения хищнического отношения к природе. Когда человек научился добывать и перерабатывать руду, воздействие человека на природу усиливается, становится еще более разнообразным. С развитием сельского хозяйства, промышленности, транспорта, энергетики многократно увеличиваются не только разнообразие, но и масштабы такого воздействия. В процессе пользования землей человек истощал ее плодородие, ухудшал структуру почвы, способствовал развитию эрозии. В результате чрезмерных рубок леса на его месте образовывались пустыни. Нерациональное природопользование вело к истощению природных богатств - одной из форм деградации природы.

В процессе развития человеческого общества увеличивалось воздействие на природу, например, путем химического загрязнения атмосферного воздуха, вод, почв. Человек начал загрязнять атмосферу, разведя свой первый костер. Но современная химическая промышленность, металлургия, транспорт, агрохимизация как факторы антропогенного химического загрязнения природы уже не сравнимы с костром.

Развитие авиации, эксплуатация транспортных средств, выполнение разного рода строительных работ, эксплуатация механизмов сопровождаются шумом, а шум в современной науке рассматривается как один из видов физического воздействия на природу. Другими его видами являются вибрация (создаваемая, к примеру, при выполнении строительных работ, эксплуатации метро и т.п.); электромагнитные воздействия (при использовании электроэнергии); радиация. Хотя радиоактивные вещества и материалы химические по своей природе, но в зависимости от обстоятельств они оказывают не только токсическое, но и физическое воздействие посредством облучения.

И, наконец, в процессе своей жизнедеятельности человек оказывает на природу биологические воздействия - в процессе эксплуатации объектов микробиологии, медицинской промышленности, канализационных систем в природу поступают бактерии, вирусы, грибки и другие микроорганизмы. Разновидностью биологического воздействия является интродукция видов растений и животных, новых для конкретной экологической системы. На современном этапе общественного развития опасность для природы связана с генно-инженерной деятельностью, созданием модифицированных видов растений и животных.

Чтобы осознать и оценить экологические проблемы, важно подчеркнуть, что состояние природы ухудшается не только под воздействием деятельности человека. Природа всегда изменялась, даже деградировала в ходе естественных процессов. Естественные факторы вредного воздействия - это землетрясения, извержения вулканов, цунами, климатические изменения, ураганы, смерчи, лесные пожары в результате ударов молнии и пр. Пока человек не смог даже с полной уверенностью объяснить, почему исчезли мамонты, динозавры, другие гиганты. Так, одна из новейших гипотез исчезновения динозавров выдвинута Имперским колледжем и Музеем естественной истории в Лондоне. Опираясь на результаты геологического обследования полуострова Юкатан (Мексика), они пришли к выводу, что животные погибли после того, как 65 млн. лет назад на Землю упал гигантский астероид. Последствия удара были равнозначны взрыву 10000 водородных бомб. В результате началась всемирная "ядерная зима": после взрыва в воздух поднялось такое количество пыли и обломков породы, что солнечный свет не доходил до поверхности планеты в течение нескольких месяцев. Фотосинтез в это время не происходил. Постоянные источники пищи были быстро истощены.

Невосполнимых потерь в связи с естественным процессом развития было в разнообразном мире природы немало. Последствия опасных явлений и процессов, порожденных силами природы или совместно ими и деятельностью людей, бывают драматичны не только для природы, но и для человеческого общества. Они называются стихийными бедствиями. Но человек, как правило, не может непосредственно влиять на опасные природные явления и процессы, т.е. предупреждать их. Однако он может и должен их прогнозировать и принимать меры к тому, чтобы предотвратить, насколько это возможно, и минимизировать отрицательные последствия, в том числе экологические. Например, человек способен повлиять на размеры лесного и иного пожара от молнии и соответственно уменьшить причиненный им ущерб. Он может прогнозировать, предвидеть землетрясения, цунами, ураганы и эвакуировать людей, а также принять другие необходимые меры для предупреждения стихийных бедствий.

Важно знать о вредных воздействиях природных факторов на здоровье человека в нормальных, не экстремальных естественных условиях. Имеются в виду естественные токсиканты, например несъедобные грибы, природные радионуклиды, вирусы опасных болезней и др. Для обеспечения собственной безопасности человек заинтересован в регулировании таких воздействий, если это возможно. К примеру, Федеральным законом "О радиационной безопасности населения" предусмотрены меры по обеспечению радиационной безопасности населения при воздействии природных радионуклидов (ст. 15).

Исторический экскурс в сферу взаимодействия человека и природы важен нам, прежде всего, для того, чтобы показать, что человек - часть природы. Вне природы, не пользуясь ее ресурсами, он не может существовать. На современном этапе мы менее зависимы от природы, так как научились многое делать для удовлетворения своих разнообразных потребностей. Но основой и источником жизни человека является и всегда будет природа.

По отношению к человеку природа выполняет ряд функций, связанных с удовлетворением его потребностей: экологическую, экономическую, эстетическую, рекреационную, научную, культурную. Некоторые из них - эстетическая, рекреационная, научная - проявились лишь на более высоких ступенях развития человеческого общества. Изменялось и содержание функций.

Содержание **экологической функции** определяется тем, что с учетом взаимосвязи и взаимообусловленности явлений и процессов в природе обеспечивается экологическое равновесие, включая экологический оптимум для человека. В ее рамках человек взаимодействует со средой своего естественного обитания. Отдельные элементы природы выступают в качестве непосредственного источника удовлетворения естественных физиологических потребностей человека - дыхания, утоления жажды, питания. О значении данной функции для человека свидетельствуют следующие данные: человек может прожить без воздуха несколько минут, без воды - несколько дней, без пищи - около двух месяцев. Состояние природных ресурсов, прежде всего лесов, вод, земель, определяют состояние климата и погодных условий, от которых также зависит человек и развиваемая им экономика.

После экологической **экономическая функция** природы - наиболее существенная. Ее сущность предопределена тем, что природные ресурсы, которыми пользуется человек, имеют экономические свойства, экономический потенциал. Если экологическая функция является "вечной" по отношению к человеку, то экономическая появилась, когда человек начал создавать первые орудия труда, строить себе жилье, шить одежду. Природные богатства служат источником удовлетворения разнообразных, все возрастающих по мере развития человека его материальных потребностей. Вода, древесина, минеральные ресурсы и многое другое - природный материал, используемый для создания орудий труда и средств производства.

Эстетическая, рекреационная, научная, культурная функции природы появились гораздо позже экономической, на достаточно высокой стадии развития человеческого общества. В процессе общения с природой человек удовлетворяет свои духовные и информационные потребности. Не случайно творческие работники - поэты, писатели, художники, музыканты - много писали о природе, вдохновляясь ее красотами. Эстетическая функция природы тесно связана с рекреационной. Природа служит для человека источником физического и нравственного отдыха.

Природа Земли, формировавшаяся в течение миллиардов лет, - богатейший источник разнообразных знаний: о процессах и законах эволюции Земли и ее экологических систем, о механизме функционирования природы, о том, почему появился человек, как он развивался и что его ожидает, если не будет резко ограничена разрушительная по отношению к остальной природе деятельность. Чтобы строить корректные отношения с природой, человек заинтересован во всей этой информации, но получена она может быть только посредством организации и проведения научных исследований, а затем использована для создания механизмов, в том числе правовых, регулирования своего отношения к природе.

Вопрос о функциях природы по отношению к человеку является юридически значимым. Он положен в основу правового регулирования природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий человеческой деятельности. Так, чтобы поддержать экономическую функцию природы и предупредить истощение природных ресурсов, современное экологическое право устанавливает требования, касающиеся рационального использования земли, вод, лесов, других природных богатств, направленные на охрану природы от химического, физического и биологического загрязнения с целью обеспечения оптимальной возможности для реализации экологической функции природы. В рамках законодательства об особо охраняемых природных территориях регулируются отношения, связанные с удовлетворением эстетических, рекреационных, научных, культурных потребностей человека при его общении с природой.

Вопрос о функциях природы по отношению к человеку лежит также в основе понятия "благоприятная окружающая среда", на которую в соответствии со ст. 42 Конституции России каждый имеет право. Очевидно, что благоприятной является такая окружающая среда, которая способна удовлетворять экологические (физиологические), экономические, эстетические и иные потребности человека.

Далее, взгляд на историю взаимоотношений человека и природы позволяет судить об истинном его отношении к ней. По результатам человеческой деятельности относительно природы можно судить о нравственности человека, уровне его цивилизованности, а также о его социальной ответственности перед будущими поколениями.

Нетрудно заметить, что воздействие людей на природу проявляется в процессе и в результате удовлетворения человеком своих потребностей. Потенциально и фактически масштабы таких воздействий зависят от видов удовлетворяемых потребностей. Конечно, наиболее значительными они оказываются вследствие удовлетворения материальных потребностей и связанного с этим развития промышленности, сельского хозяйства, энергетики, транспорта и т.д.

Соответственно сохранение благоприятного состояния природы, ее качественных и количественных характеристик может быть обеспечено посредством регулирования отношения человека к природе в процессе удовлетворения его потребностей за счет средств природы. При этом как биологическое существо и часть природы человек должен соблюдать законы ее развития.

2. Общая характеристика экологических проблем в мире и в России

Современные ученые считают, что человечество уже живет в разрушающемся мире в условиях все нарастающего жестокого экологического кризиса, который превращается в кризис всей цивилизации. Экологический кризис мы можем определить как нарушение равновесия в экологических системах и в отношениях человеческого общества с природой <2>. Он характеризуется, в частности, тем, что человек, общество и государство неспособны преломить тенденцию ухудшения состояния окружающей среды.

<2> Справочник по охране природы. М., 1980. С. 37.

Итоги современного глобального кризиса оценены во многих трудах <3>. Составляющие кризиса разнообразны. В глобальном масштабе окружающая среда и ее экологические системы истощены. По данным ЮНЕП, земельные ресурсы планеты составляют 140 млн. кв. км, но 15% почв отнесено к полностью деградированным, а 23% - к деградируемым, 30% содержания гумуса в почвах уже смыто эрозией.

<3> Основными из них являются: Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию "Наше общее будущее". М., 1989; Медоуз Д.Х., Медоуз Д.Л., Рандерс Й., Беренс Ш У. Пределы роста. М., 1991; Медоуз Д.Х., Медоуз Д.Л., Рандерс Й. За пределами роста. М., 1994; Н.Ф. Реймерс. Надежды на выживание человечества. М., 1992; Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С., Рейф И.Е. Перед главным вызовом цивилизации. Взгляд из России. М.: ИНФРА-М, 2005. Что касается кризисного состояния окружающей среды в России, то его оценки даны в ежегодных Государственных докладах о состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации, в др. работах.

Что касается состояния **земель** в Российской Федерации, то, по оценкам Правительства РФ, здесь продолжают действовать следующие негативные процессы: дальнейшее сокращение общей площади сельскохозяйственных угодий; уменьшение площади орошаемых и осушенных земель, ухудшение их мелиоративного состояния и хозяйственного использования; нарастание отрицательного баланса гумуса на пашне (до 1 - 3 тонн на гектар в год); усиление процессов эрозии и опустынивания; загрязнение почв тяжелыми металлами, радионуклидами; увеличение площадей с сильно кислыми почвами, на которых ограничивается сельскохозяйственное производство; интенсивное развитие заболачивания и подтопления земель, зарастания их древесно-кустарниковой растительностью, ухудшения естественных лугов и пастбищ. Указанные негативные процессы приведут к резкому сокращению площади сельскохозяйственных угодий, к ухудшению водно-физических, физико-химических свойств почв и снижению их плодородия. В ближайшие 10 - 15 лет плодородие почв может снизиться до естественного, а урожайность зерновых до 8 - 10 центнеров с гектара.

Из всей массы глобальных запасов **воды** только 2,5% приходится на пресную воду. При этом 2/3 ее аккумулировано в ледниках, а 1/5 - грунтовые воды. Из 35 млн. куб. км пресной воды человечество эксплуатирует всего 200000 куб. км, менее 1% всех запасов, и тем не менее испытывает острый дефицит пресной воды в зоне своего расселения. Главной проблемой являются загрязнение пресных вод и их очистка. Из-за существующих пределов и загрязнений мировых запасов хватит на удовлетворение в лучшем случае лишь вдвое возросших потребностей, то есть на ближайшие 20 - 30 лет.

В России многие водоемы оцениваются как экологически неблагополучные. По данным органов Госсанэпиднадзора России, в целом около половины населения страны вынуждено использовать для питья воду, не соответствующую по ряду показателей гигиеническим требованиям. Хроническое загрязнение водоемов привело к серьезному ухудшению условий воспроизводства ценных видов рыб, сокращению их запасов и уловов.

До того как человек начал заниматься земледелием, на Земле было 6 млрд. га **лесов**. К настоящему времени их осталось 4 млрд. га, из которых только 1,5 млрд. га - нетронутые, девственные леса. При этом половина лесных массивов исчезла в период с 1950 по 1990 г. США потеряли треть своих лесных массивов и 85% первичных лесов. В Европе первичных лесов практически не осталось. Обширные лесные массивы умеренного пояса - примерно 1,4 млрд. га - сохранились в Канаде и России, причем половина из них никогда не разрабатывалась. Половина первичных лесов в тропиках уже исчезла, а половина того, что осталось, интенсивно разрабатывается и деградирует. Чрезмерная вырубка - это лишь одна из угроз лесам. Другой является загрязнение окружающей среды. Три четверти европейских лесов, длительное время находившихся в сбалансированном состоянии, пострадало от загрязнения воздуха и кислотных дождей.

Среди проблем лесного хозяйства в настоящее время наиболее острыми являются: обеспечение своевременного восстановления не покрытых лесом земель лесного фонда, сгоревших и вырубленных лесов, особенно в европейской части страны, восстановление ценных твердолиственных насаждений (высокоствольных дубрав); обеспечение охраны лесов от пожаров, защита их от вредителей. Только в 2000 году леса выгорели на площади 1,2 млн. гектаров, что выше уровня 1999 года на 70 процентов, а очагами вредителей и болезней было охвачено более 8,2 млн. гектаров леса (рост в 3 раза); повышение показателей использования основного лесного ресурса и запасов спелых и перестойных лесов. В 2000 году расчетная лесосека использована в целом на 22 процента, а по хвойным лесам - на 27 процентов. Значительные запасы ценной древесины в районах Сибири, на северо-востоке страны, Дальнем Востоке, а также в Республике Коми и Архангельской области остаются недоступными для освоения.

На Земле существует от 10 млн. до 100 млн. различных **форм жизни**. Из них только 1,4 млн. классифицированы и поименованы. Подсчитано, что за исторический период фоновая скорость истощения видового состава млекопитающих и птиц составляла 1 вид на 500 - 1000 лет. В XX веке она возросла на два порядка. Сейчас под угрозой полного исчезновения в фауне млекопитающих, птиц, рептилий, амфибий и рыб находится: в Азии - 1469 видов, Латинской Америке - 873, Африке - 723, Северной Америке - 269, Европе - 260, Западной Азии - 71, в полярных странах - 14 видов. Особенно разрушительным для биоразнообразия оказалось осушение болот, ставшее массовым в XX веке. Темпы их исчезновения нарастают. По приближенным оценкам, ежедневные потери составляют от 10 до 100 видов.

Одно из существенных проявлений экологического кризиса связано с чрезмерным потреблением природных ресурсов. Уже сейчас человечество потребляет ресурсов природы на порядок больше того, что можно изъять из биосферы без ущерба нарушения ее биохимических циклов и способности самовосстановления. Весь XX век человечество жило за счет своих потомков. В результате оно поставило биосферу, а, следовательно, и себя как неотъемлемую часть биосферы на грань полной деградации.

Рост потребления природных ресурсов сопровождается, с одной стороны, истощением природы, с другой - увеличением масштабов образования отходов. Сложившаяся в Российской Федерации ситуация в области обращения с отходами ведет к опасному загрязнению окружающей природной среды и создает реальную угрозу здоровью населения.

С отходами теряются миллиарды тонн материальных ресурсов, многими из которых страна практически уже не располагает. На территории России в отвалах и хранилищах накоплено свыше 85 млрд. тонн только твердых отходов, в том числе 80 млрд. тонн горнопромышленных, количество которых ежегодно увеличивается почти на 2 млрд. тонн. Под полигонами для складирования, шламонакопителями занято свыше 300 тыс. гектаров земель. В отходах содержатся: железо, медь, свинец, олово, вольфрам, а также такие ценные элементы, как кадмий, висмут, селен, теллур, редкоземельные и благородные металлы. Содержание ценных компонентов в отходах нередко близко к содержанию их в добываемом природном сырье.

Неудовлетворительно перерабатываются бытовые отходы. Так, в 1999 году из вывезенных 130 млн. куб. метров твердых бытовых отходов переработано только 3 процента. Для их размещения ежегодно отчуждается 10 тыс. гектаров пригодных для использования земель. Особую тревогу вызывает рост складироваемых токсичных отходов, количество которых достигло 2 млрд. тонн. Из 100 тыс. тонн ежегодно образующихся токсичных отходов используется и обезвреживается только одна треть.

Деградация природы в стране имеет серьезные **экономические последствия**. Ущерб, причиняемый ежегодно окружающей природной среде, определяемый несколько лет назад

экспертами по показателям ущерба вследствие потери природными комплексами конкретных функций и в соответствии с экспертными оценками, уже сегодня составляет почти половину национального дохода страны <4>. По оценкам начальника Департамента экологической безопасности в 2002 г., сообщенным им на научно-практической конференции в Совете Федерации РФ, ежегодный экологический ущерб составляет несколько национальных доходов России.

<4> Жевлаков Э.Н., Жаркова Ю.Г., Рубина Е.А. Проблемы соблюдения законности в сфере экологии // Правовые проблемы охраны окружающей среды / Под ред. проф. Жевлакова Э.Н. М., 1998. С. 128; Нарышева Н.Г. Арбитражная практика по делам о возмещении вреда, причиненного нарушением законодательства об охране окружающей природной среды // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 1997. N 5.

Гораздо хуже, однако, то, что процесс деградации природы вызывает **деградацию и человека**. Как бы ни хотелось нам отвергнуть этот вывод, он подтверждается специалистами. "Здоровье населения, безусловно, ухудшается в результате загрязнения, хотя человек, по-видимому, хорошо адаптирован к продуктам сгорания древесины и ископаемого топлива, так как всегда вдыхал их в пещерах, землянках, курных избах, освоив культуру использования огня на самых ранних стадиях существования. Гораздо существеннее влияет на здоровье человека то, что он разрушил свою экологическую нишу на значительной территории суши, а так как нет никаких доказательств того, что биологические законы не распространяются на человека, то очевидно, что идет распад генома человека в результате прекращения действия механизмов, удерживающих распадность вида на определенном уровне в естественной экологической нише.

О распаде генома человека свидетельствуют данные о росте генетических заболеваний в развитых странах, прежде всего психических заболеваний и врожденных нарушений. Социальные последствия этого процесса требуют пристального внимания, так как, возможно, именно с ними связаны распространение алкоголизма и наркомании, вспышки невиданной жестокости при локальных конфликтах, снижение иммунного статуса организма человека, возникновение новых болезней, расширение круга людей, затрагиваемых уже, казалось бы, искорененными болезнями (например, холерой и малярией), нарушение запретов и тормозящих процессов. Таким образом, то, что обычно называют "экологическими" заболеваниями и непосредственно связывают с загрязнением среды, оказывается верхушкой айсберга. За "очевидными" причинами лежат глубинные механизмы, ведущие к распаду генома человека, намного более опасные, но невидимые и неосязаемые, подобно ионизирующему излучению" <5>.

<5> Горшков В.Г., Кондратьев К.Я., Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С. Окружающая среда: от новых технологий к новому мышлению // Зеленый мир. 1994. N 19. С. 8.

Оценки отечественных ученых, к сожалению, совпадают с суждениями в мире. "Выживаемость русских достигла критической отметки", - так считают авторитетные зарубежные эксперты ЮНЕСКО и Всемирной организации здравоохранения <6>. Они периодически проводят исследования динамики уровня жизни и, по терминологии этих организаций, "жизнеспособности народов" в зависимости от социально-экономической политики правительства и экологической ситуации в той или иной стране. Коэффициент жизнеспособности измеряется по пятибалльной шкале - он характеризует возможность сохранения генофонда, физиологического и интеллектуального развития нации в условиях продолжения социально-экономической политики правительства, осуществляемой на момент обследования конкретной страны. При этом учитывается и реальная экологическая обстановка, как бы "сопровождающая" такую политику.

<6> Зеленый мир. 1994. N 14. С. 14.

Согласно исследованиям ЮНЕСКО - ВОЗ 1992 - 1993 гг., 5 баллов не имеет ни одна страна в мире, 4 балла получили Швеция, Голландия, Бельгия, Дания, Исландия, "тройку" - США, Япония, Германия и другие индустриально развитые страны, а также новые индустриальные "драконы" (Тайвань, Южная Корея, Сингапур, Малайзия и др.).

Коэффициент жизнеспособности России в 1992 - 1993 гг. был оценен в 1,4 балла. Балл от 1 до 1,4 рассматривается экспертами по существу как смертный приговор нации. Этот диапазон

означает, что вследствие социально-экономической политики правительства и постоянного ухудшения экологической ситуации население обречено либо на постепенное вымирание, либо на деградацию - "воспроизводимые" поколения будут отличаться физиологической и интеллектуальной неполноценностью, существуя лишь за счет удовлетворения естественно-природных инстинктов. Эти поколения не смогут аналитически мыслить, ибо у них не будет способностей к самостоятельному мышлению.

Балл ниже 1,5 означает также, что население страны все более восприимчиво к инфекциям и болезням и характеризуется возрастающим уровнем нетрудоспособности. А личная и творческая индивидуальность такого населения постоянно снижается - ВОЗ и ЮНЕСКО именуют этот процесс "обезличиванием и дебилизацией".

Ниже России - Республика Буркина Фасо, до 80% населения которой является носителями СПИДа. Эта страна, а также Чад, Эфиопия, Южный Судан имеют балл 1,1 - 1,3. Согласно критериям и разъяснениям ЮНЕСКО - ВОЗ балл ниже 1,4 указывает на то, что "физиологическая и интеллектуальная агония населения может продолжаться вечно... Нация с таким коэффициентом жизнеспособности уже не имеет внутренних источников поступательного развития и иммунитета. Ее удел - медленная деградация..." <7>.

<7> Зеленый мир. 1994. N 14. С. 14.

После этой публикации в "Зеленом мире" хотелось услышать протесты российских медиков. Но их не было...

По данным Главного государственного санитарного врача РФ, из общего количества поверхностных и подземных источников централизованного водоснабжения 1/5 часть (19,88%) не отвечает санитарным нормам и правилам. Более тяжелое положение сложилось с источниками водоснабжения из открытых водоемов, т.к. 48,22% от их числа не отвечает санитарным нормам и правилам. Практически две трети населения России проживает на территориях, где состояние атмосферного воздуха не соответствует гигиеническим нормативам. По оценкам Минздрава России, 21 тыс. человек ежегодно умирает только от загрязнения атмосферного воздуха взвешенными веществами <8>. В этих условиях ученые предсказывают гибель человечества в обозримом будущем. Это произойдет, если мы не сумеем в ближайшее время - последние годы XX века и в предстоящем XXI веке - сменить доминирующие тенденции мирового развития и наше отношение к природе.

<8> Онищенко Г.Г. Окружающая среда и состояние здоровья населения // Экологическая безопасность: проблемы, поиск, решения. М., 2001. С. 14, 17.

Почему деградирует природа? Очевидно, это связано с отношением к ней современного homo sapiens sapiens (дважды разумного человека - как называли современные ученые человека, который проживал на Земле примерно 40 тыс. лет назад) и общества.

В этих условиях ученые предсказывают гибель человечества в обозримом будущем. Это произойдет, если мы не сумеем в ближайшее время сменить доминирующие тенденции развития и наше отношение к природе.

3. Концепции отношения общества к природе

Как же человек строил свои отношения со своей прародительницей в течение веков, если к середине 60-х годов XX века довел ее до кризисного состояния? Чем обуславливается изменение отношения общества к природе?

Концепция потребительского отношения к природе. Потребительское отношение общества к природе и ее ресурсам было господствующим, если не на словах, то на деле, в государствах как с рыночной экономикой, так и с плановой. Концепция потребительского отношения к природе торжествовала веками, особенно начиная со стадии капиталистического развития общества. Что касается практики взаимодействия советского общества с природой, то оно было фактически потребительским на протяжении всего периода строительства социализма и коммунизма. В основном таким же оно сохраняется в России и сейчас. В практическом плане суть этой концепции заключается в том, что природа воспринимается как кладовая, из которой должны извлекаться ресурсы для развития материального производства и создания богатства общества.

На современном этапе, когда господство человека над природой демонстрируется особенно настойчиво и вызывающе, потребительское отношение к природе в нашей стране было выражено известными словами И.В. Мичурина: "Нам не надо ждать милостей от природы. Взять их у нее - наша задача". "На наш век хватит", "после нас хоть потоп" - вот лозунги, под которыми осуществлялось и осуществляется решение многих программ хозяйственного развития. Закономерным результатом потребительского отношения к природе раньше или позже является, как уже отмечалось, ее истощение, ее деградация, что соответствующим образом отразится на человеке и обществе.

На ущербность концепции потребительского отношения к природе обращалось внимание и ранее. Так, Н.Ф. Федоров, русский религиозный мыслитель-утопист (1828 - 1903), писал еще в конце XIX века: "Итак, мир идет к концу, а человек своей деятельностью даже способствует приближению конца, ибо цивилизация, эксплуатирующая, а не восстанавливающая, не может иметь иного результата, кроме ускорения конца" <9>.

<9> Федоров Н. Сочинения. М., 1982. С. 301.

Концепция невмешательства в природу. Эта концепция противоположна предыдущей. Она может рассматриваться лишь в чисто теоретическом аспекте, поскольку в процессе общественного развития человек не может не вмешиваться в природу, не оказывать на нее положительного или отрицательного воздействия. Сторонники этой концепции исходят из того, что все процессы в природе осуществляются на основе объективных законов, "природа знает лучше" и всякие попытки вмешательства в природу с целью исправления ее дефектов без учета законов ее развития оборачиваются серьезными последствиями и для человека, и для природы.

Учение о ноосфере. При характеристике концепций отношения общества к природе в историческом аспекте следует указать на теоретическую концепцию, вытекающую из учения о ноосфере, разработанного русским академиком В.И. Вернадским, французским философом Тейяром де Шарденом и др. В.И. Вернадский уже в первые годы XX века поставил перед собой и наукой вопрос о месте человека в общепланетарном развитии. По утверждению В.И. Вернадского, ум человека превращается в основную геологообразующую силу. И, как следствие, человек должен принять на себя ответственность за будущее развитие природы.

Сторонники этого учения исходят из недопустимости использования силы человеческого разума для уничтожения или подавления живого, как это происходило в прошлом и, к сожалению, происходит в наши дни. Сила человеческого разума должна стать справедливой, доброй по отношению к человеку и окружающей его среде, к планете Земля, к околоземному пространству и космосу в целом. "Под влиянием научной мысли и человеческого труда, - писал В.И. Вернадский, - биосфера переходит в новое состояние - в ноосферу". Ноосфера - это гармонично преобразованные научной мыслью отношения между людьми, между природой и обществом, органическими и неорганическими, сознательными и бессознательными силами мира. Человек призван к мировому творчеству, и это творчество есть часть самой природы, реальная движущая сила мироздания. Создание ноосферы немыслимо без уяснения этических и правовых сторон верховенства человеческого разума, принимающего на себя миссию определять развитие мира, направлять и регулировать его движение. Разум человека, его научная мысль, по мнению В.И. Вернадского, призваны спасти человечество от гибели.

Учение о ноосфере подчеркивает значение идей естественного права и естественной справедливости, указывающих на нормы, с которыми должен считаться человек, стремясь установить сбалансированные отношения между обществом и природой, обеспечить равновесие и гармонию в их взаимоотношениях. Осваивая природу, человек преобразовывает себя в соответствии с законами природы, природными императивами. Благодаря этому он способен сохранять за собой меняющиеся на каждом историческом этапе функции регуляции и контроля над социальными и естественными процессами.

Учение о ноосфере, разработанное еще в первой половине XX века, на практике оказывается нереализованным. Оно несет огромный потенциал, особенно в условиях глобального экологического кризиса. По признанию теоретиков права, учение о ноосфере может служить научной и философской основой юридического мировоззрения в будущем.

Концепции ограничения экономического развития, потребностей и народонаселения. Появление этих концепций в 60 - 70-ые годы явилось реакцией на истощение природных ресурсов, высокие уровни загрязнения окружающей природной среды, одним словом, на деградацию

природы. Сторонники этих концепций (американский ученый Дж. Форрестер, члены "Римского клуба", неправительственного научно-исследовательского международного объединения, образованного в 1968 г., и др.) исходят из перспектив экологического "коллапса" и связанной с этим гибелью человеческого общества, основываются на системе расчетов, включающей экстраполяцию современных темпов развития общества. Они считают, что для того чтобы предупредить экологическую катастрофу и жить в гармонии с природой, человечество должно ограничить свои потребности, развитие экономики, которая должна быть ориентирована на удовлетворение этих потребностей и рост численности населения.

Эти концепции были подвергнуты резкой критике во всем мире. Призывы к торможению экономического развития человечества оцениваются как утопичные и реакционные.

Концепция устойчивого развития. Одна из современных, наиболее распространенных и поддерживаемых мировым сообществом концепций взаимодействия общества и природы - концепция устойчивого развития. Ее появление, развитие и признание связано с природоохранительной деятельностью ООН. По инициативе Генерального Секретаря ООН в 1984 году была создана Международная комиссия по окружающей среде и развитию, которую возглавила премьер-министр Норвегии Гро Харлем Брундтланд. В задачи Комиссии входила, в частности, выработка предложений долгосрочных стратегий в области окружающей среды, которые позволили бы обеспечить устойчивое развитие к 2000 году и на более длительный период; рассмотрение способов и средств, с использованием которых мировое сообщество смогло бы эффективно решать проблемы окружающей среды. Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию "Наше общее будущее" был представлен Генеральной Ассамблее ООН в 1987 году.

Центральное место в этом документе занимает концепция устойчивого развития. Исходя из того, что основной задачей развития является удовлетворение человеческих потребностей и стремлений, **устойчивое развитие** определяется как такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности. Другими словами, устойчивое развитие - это экологически обоснованное экономическое и социальное развитие.

Существенное достоинство концепции устойчивого развития в том, что она учитывает не только экологический, но и временной фактор. Ориентированная на длительную перспективу модель устойчивого развития основана на идее равенства интересов настоящего и будущих поколений. Известно, что достижение современным обществом и государством целей социально-экономической и экологической политики сопровождалось деградацией природы в ущерб будущим поколениям. Закрепленная в нормах права модель устойчивого развития является формой регулирования социальной ответственности современного общества и государства за создание условий для будущих поколений удовлетворять разнообразные потребности - физиологические, экономические, духовные и иные - в процессе взаимодействия с природой.

Концепция устойчивого развития получает закрепление и развитие в российском законодательстве об окружающей среде. Необходимость ее разработки и реализации предусмотрена в двух специальных Указах Президента РФ - от 4 февраля 1994 г. "О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития" и от 1 апреля 1996 г. "О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию".

4. Причины кризисного состояния окружающей среды в стране

Знание причин экологического кризиса важно как с научной, так и с практической точки зрения. С помощью научных знаний можно дать оценку процессов и выработать необходимые рекомендации; практические знания помогают изменить в позитивном плане отношение к природе государства, общества, отдельных социальных групп и граждан.

Если оценивать наиболее общие причины глобального экологического кризиса, то в качестве главной называется природопотребительская и природопокорительская идеология человечества.

Причины кризиса имеют субъективные корни, проявляющиеся в отношении человека, общества и государства к природе. Исходя из анализа проводимой государством политики, состояния экологического права, в качестве основных причин существующей экологической ситуации в России можно указать следующие.

А. Отсутствие или дефицит политической воли государства к последовательному, эффективному осуществлению деятельности по охране окружающей среды и обеспечению рационального природопользования. Практическая деятельность по охране природы, как правило, подменялась и подменяется словами о важности охраны. В результате остаются нереализованными практически все наиболее значимые нормативные предписания в данной сфере.

Одним из наиболее ярких примеров может служить факт принятия на общегосударственном уровне более десяти правительственных постановлений и программ, направленных на охрану уникального природного комплекса озера Байкал, ни одно из которых полностью не было выполнено. В целом отсутствие или значительный дефицит политической воли государства в данной сфере проявляется в весьма низком уровне реализации экологической функции государства, слабой эффективности исполнения требований экологического законодательства.

О реальном отношении российского государства к решению экологических проблем в стране свидетельствует то, что экологическая обстановка, по оценкам специалистов, является практически неуправляемой.

Б. Слабо развитое законодательство и право в сфере взаимодействия общества и природы. Несмотря на то что в последнее время в России принят ряд законов по вопросам окружающей среды, обновлено природоресурсное законодательство, законодательство остается малоразвитым. Принимаемые законы страдают серьезными дефектами: обилием декларативных положений; слабым регулированием процедур (экологического нормирования, лицензирования, сертификации, аудита); отсутствием эффективных механизмов реализации нормативных требований.

В. Дефекты организации государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды. Речь идет, прежде всего, об отсутствии оптимальной системы специально уполномоченных государственных органов, призванных организовать и обеспечить исполнение требований законодательства в данной сфере. В Российской Федерации чуть ли не ежегодно происходит реорганизация системы государственных органов управления в сфере взаимодействия общества и природы и, к сожалению, не в направлении ее улучшения. Наиболее ущербным, по мнению специалистов, является решение об упразднении вначале Министерства по охране окружающей среды и природных ресурсов, а затем и Государственного комитета РФ по охране окружающей среды.

Г. В общественном развитии России, как и раньше, предпочтение отдается развитию экономики и удовлетворению экономических интересов без необходимой увязки с экологическими потребностями человека и экологическими возможностями природы. Как известно, экономическое развитие - главный фактор отрицательного воздействия на состояние окружающей среды. При разработке государственных планов экономического развития общественные интересы в сохранении и восстановлении благоприятного состояния окружающей среды, обеспечении неистощительного использования природных богатств или вовсе не принимались во внимание, или принимались в минимальной мере.

Д. Дефицит финансирования программ и мероприятий по охране окружающей среды. Традиционно финансирование в данной сфере осуществляется по остаточному принципу. Ситуация усугубляется крайне низкой эффективностью капиталовложений в охрану природы. В частности, это проявляется в том, что при выделении на строительство очистных сооружений немалых средств (иногда до 40% от стоимости самого предприятия) они либо эксплуатируются с низким коэффициентом полезного действия, либо не работают вовсе.

Е. Дефицит специалистов - экологов: юристов, экономистов, социологов, инженеров и др. Так, все властные структуры испытывают острейший дефицит юристов. В комитете по экологии представительных органов власти, как правило, нет юристов-экологов. Отсутствие в депутатском корпусе опытных юристов, несомненно, сказывается на качестве принимаемых законодательными органами актов экологического законодательства. Недостает юристов-экологов и в органах исполнительной власти. Особо стоит вопрос экологической подготовки работников прокуратуры и судей. По оценкам самих прокуроров и судей, низкая эффективность экологического права в России связана с профессиональной неготовностью многих из них к квалифицированному исполнению своих обязанностей в рассматриваемой сфере.

3. Крайне низкий уровень правосознания, экологических знаний и экологической культуры. Низкий уровень общей и экологической культуры, невиданное нравственное падение общества, безнаказанность - общий фон, на котором происходит деградация природы.

Социологические исследования и данные природоохранных органов свидетельствуют о низком уровне знаний экологического законодательства должностными лицами государственных органов, руководителями предприятий. Речь идет о круге лиц, которые уполномочены принимать экологически значимые решения. Если они не знают законодательства, которое должны исполнять, то наивно ожидать, что принимаемые ими решения будут экологически обоснованными.

Перечень причин критического состояния окружающей среды в России может быть продолжен, их очередность может быть изменена. Характерно, что все они, на наш взгляд, основные и взаимосвязанные.

5. Пути решения экологических проблем

Большинство ученых, исследующих экологические проблемы, считают, что у человечества есть еще около 40 лет для возврата природной среды в состояние нормально функционирующей биосферы и решения вопросов собственного выживания. Но этот период ничтожно короткий. И имеются ли у человека ресурсы для решения хотя бы острейших проблем?

К главным достижениям цивилизации в XX веке относят успехи науки и техники. Достижения науки, в том числе науки экологического права, можно рассматривать и как главный ресурс в решении экологических проблем.

Рассмотрим вопрос об основных путях решения экологических проблем с помощью и в рамках экологического права.

А. Формирование нового эколого-правового мировоззрения. Для преодоления экологического кризиса и последовательного решения проблем окружающей среды России и человечеству необходимо совершенно новое и ценностное юридическое мировоззрение. Его научной и философской основой может стать учение о ноосфере, в разработку которого огромный вклад внес русский естествоиспытатель академик В.И. Вернадский. Это учение пронизано идеей гуманизма, направлено на преобразование отношений с окружающей средой в интересах свободно мыслящего человечества в целом.

При этом нуждается в решении проблема восстановления давно утраченной здоровой связи человека с природой и соотношения правовых норм, по которым живет или должен жить человек, с природными императивами, вытекающими из законов развития природы. При воспитании, формировании экологического мировоззрения эти истины должны быть взяты за основу. Признавая свою жизнь высшей ценностью, человек должен учиться ценить все живое на Земле для того, чтобы решительно перестроить условия совместного бытия человечества и природы.

Б. Выработка и последовательная, максимально эффективная реализация государственной экологической политики. Эта задача должна решаться в рамках постоянной экологической функции государства (см. раздел II учебника).

Важнейшими элементами экологической политики являются цели восстановления благоприятного состояния окружающей среды, стратегия и тактика их достижения. При этом цели должны быть реалистическими, то есть основанными на реальных возможностях. С учетом указанных целей общество и государство определяют стратегию природоохранительной деятельности, то есть совокупность действий, необходимых и достаточных для решения поставленных задач, способы достижения намеченных целей. Одним из таких способов служит право, в рамках которого регламентируется использование разнообразных правовых средств - нормирования, оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, экспертизы, сертификации, лицензирования, планирования, аудита, мониторинга, контроля и др. Необходимо создание такого положения, когда любое хозяйственное, управленческое и иное экологически значимое решение подготавливается и принимается только на основе и в соответствии с правовыми экологическими требованиями.

В. Формирование современного экологического законодательства. Экологическое законодательство является одновременно продуктом и основной формой закрепления государственной экологической политики. Основные характеристики и критерии современного экологического законодательства включают:

- создание системы специальных законодательных актов в области окружающей среды, актов природоресурсного законодательства и экологизация иного законодательства (административного, гражданского, предпринимательского, уголовного, экономического и др.).

Главные требования - отсутствие пробелов в правовом регулировании экологических отношений, его соответствие общественным потребностям;

- формирование механизмов обеспечения реализации правовых экологических требований;
- гармонизация с экологическим законодательством Европы и мира.

Г. Создание оптимальной системы органов государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды с учетом принципов:

- комплексного подхода в решении задач обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды;
- организации управления с учетом не только административно-территориального, но и природно-географического районирования страны;
- разделения хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных полномочий специально уполномоченных органов.

Д. Обеспечение оптимального финансирования мероприятий по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды и высокой эффективности капиталовложений. Государство должно обеспечить решение этой двудеиной задачи за счет:

- закрепления в законодательстве требования об обязательном выделении в бюджете минимального процента сумм на природоохранные цели от расходной части бюджета;
- посредством осуществления государственного экологического контроля за выполнением предприятиями правовых экологических требований, закрепления в праве мер экономического стимулирования, обеспечения ими природоохранного финансирования в пределах реальных возможностей;
- создания правового механизма обеспечения максимального эффекта капиталовложений в сферу природопользования и охраны окружающей среды.

Е. Государство как политическая организация общества в рамках экологической функции для достижения целей экологической политики заинтересовано в привлечении к природоохранительной деятельности широких слоев населения. Одна из тенденций последнего времени связана с демократизацией экологического права. Это проявляется в создании организационных и правовых условий для участия заинтересованных общественных формирований и граждан в подготовке и принятии экологически значимых хозяйственных, управленческих и иных решений.

Высокая степень демократизации в сфере правовой охраны окружающей среды, определяемая потребностями заинтересованной общественности, - важное направление, предпосылка и резерв повышения эффективности природоохранительной деятельности государства.

Ж. Экологическое воспитание и подготовка специалистов-экологов. "Только переворот в умах людей принесет желанные перемены. Если мы хотим спасти себя и биосферу, от которой зависит наше существование, все... - и стар и млад - должны стать настоящими, активными и даже агрессивными борцами за охрану окружающей среды" <10>, - такими словами завершает свою книгу "Трехсотлетняя война. Хроника экологического бедствия" Уильям О. Дуглас, доктор права, бывший член Верховного суда США.

<10> Дуглас Уильям О. Трехсотлетняя война. Хроника экологического бедствия. М., 1975. С. 238.

Переворот в умах людей, который так необходим для преодоления экологического кризиса, сам по себе не произойдет. Он возможен при целенаправленных усилиях в рамках государственной экологической политики и самостоятельной функции государственного управления в сфере окружающей среды. Эти усилия должны иметь целью экологическое воспитание всех поколений, особенно молодых, воспитание чувства бережного отношения к природе. Необходимо формирование экологического сознания, индивидуального и общественного, основанного на идее гармоничного взаимоотношения человека и природы, зависимости человека от природы и ответственности за ее сохранение для будущих поколений.

Одновременно важнейшей предпосылкой решения экологических проблем в стране является целенаправленная подготовка экологов - специалистов в области экономики, техники, технологии, права, социологии, биологии, гидрологии и др. Без высококвалифицированных специалистов, обладающих современными знаниями по всему спектру вопросов взаимодействия общества и

природы, особенно в процессе принятия экологически значимых хозяйственных, управленческих и иных решений, достойного будущего у планеты Земля может не быть.

Даже имея организационные, людские, материальные и иные ресурсы для решения вопросов охраны окружающей среды, хватит ли у людей воли и мудрости, чтобы адекватно их использовать?

6. О роли законов развития природы

Применительно к деятельности по природопользованию и охране природной среды нам часто приходится слышать о необходимости учета законов развития природы. Человек, осознав свою роль в биосфере лишь как одного из многочисленных видов, образующих ее многообразие, как части ее, должен, как и все остальные, подчиняться законам природы. При этом сила *homo sapiens* заключается не в том, чтобы, проявляя свою мощь, перестраивать природу, а в том, чтобы правильно понять законы ее развития, следовать им. Законы развития природы - законы более высокого порядка для человека в сравнении с законами развития общества. Это объективные законы. В силу их действия и благодаря им человек появился и может существовать. Законы общества написаны человеком для собственного социального, политического и экономического удобства, организации и обеспечения общежития.

Знание и соблюдение законов развития природы в деятельности человека и общества имеют решающее значение и оцениваются как императив. Проявляющиеся во взаимодействии общества и природы законы развития природы создают естественнонаучные и философские основы разнообразной деятельности по природопользованию и охране окружающей среды, в том числе в сфере права. Учет законов природы при планировании и осуществлении экологически вредной деятельности и их соблюдение должны служить основным критерием экологической обоснованности и допустимости такой деятельности. Их знание и учет особенно важны при осуществлении таких правовых мер охраны природы, как нормирование предельно допустимых воздействий на природу, оценка воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, экологическая экспертиза, планирование мер по охране природы и др. Законы развития природы должны учитываться также при подготовке законопроектов по вопросам окружающей среды. Обеспечение учета и соблюдения законов природы при принятии хозяйственных, управленческих и иных экологически значимых решений - одно из условий, методологическая основа выхода из экологического кризиса.

Вопросами законов развития природы занимались многие ученые. Большой вклад в их выявление и обоснование на современном этапе взаимодействия общества и природы внес один из ведущих ученых-экологов России профессор Н.Ф. Реймерс <11>. Основные законы развития природы в интерпретации Н.Ф. Реймерса изложены в работе "Экологическое право (право окружающей среды)" <12>.

<11> См.: Реймерс Н.Ф. Экология. Теории, законы, правила, принципы и гипотезы. М., 1994; Реймерс Н.Ф. Природопользование: Словарь-справочник. М., 1990.

<12> Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для студентов высших юридических учебных заведений. М.: Юрист, 1998. С. 36 - 43.

Известный американский ученый-эколог Б. Коммонер сводит основные законы экологии к следующему:

- все связано со всем;
- все должно куда-то деваться;
- природа "знает" лучше;
- ничто не дается даром <13>.

<13> Коммонер Б. Замыкающийся круг. Природа. Человек. Технология. Пер. с англ. Л., 1974. С. 32.

II. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО КАК КОМПЛЕКСНАЯ ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА

1. Экологическая функция Российского государства

Вопрос о функциях Российского государства целесообразно рассматривать в контексте взаимоотношений человека, общества и государства, роли общества в функционировании государства и роли государства в общественном развитии. Взаимоотношения человека, общества и государства достаточно четко определены в Конституции РФ 1993 г., согласно которой высшей ценностью в российском демократическом федеративном правовом государстве являются 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, т.е. верховной власти в России является ее многонациональный народ (ст. 3). Подчеркнем положение о том, что не государство, а **народ** - источник и носитель верховной власти в России. Об этом следует помнить в процессе изучения всего курса экологического права.

Для понимания природы, сущности и содержания экологической функции российского государства, развития и реализации экологического права в плане соотношения общества и государства важно иметь в виду также некоторые экологически значимые положения преамбулы Конституции России. В ней говорится:

"Мы, многонациональный народ Российской Федерации,
соединенные общей судьбой на своей земле,
утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие,
<...>

возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической основы, стремясь обеспечить благополучие и процветание России, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями, сознавая себя частью мирового сообщества, принимаем **Конституцию Российской Федерации**".

Таким образом, мы - народ, проявив посредством референдума свою верховную власть, установили основы конституционного строя России, сами определили права и свободы человека и гражданина, основы федеративного устройства государства, утвердили правовой статус Президента России как главы государства, статус высших органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также местного самоуправления.

Все это дает основание рассматривать государство в лице Президента РФ как его главы, органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, а также органы местного самоуправления в качестве инструментов общества в решении общих для него задач, в том числе связанных с природной средой, - иными словами, в реализации функций государства. Из Конституции РФ вытекает, что российское государство, как и органы местного самоуправления, решают "общие задачи" в процессе осуществления своих функций от имени народа, ради народа и в интересах народа. Важно подчеркнуть это.

Что же понимается под функциями государства?

Функции демократического государства представляют собой основные или главные направления его деятельности, вызываемые потребностью решения некоторых общих для общества задач. Функции выражают сущность и назначение государства в обществе. Соответственно в недемократическом государстве в рамках функций могут решаться некоторые задачи в интересах не всего общества, а отдельных социальных групп, что для российского государства в прошлом было традиционным.

Экологическая функция государства признана теоретиками государства и права как одна из основных и самостоятельных функций современного российского государства. В литературе по теории государства и права она иногда называется функцией по охране природы (охране окружающей среды, охране окружающей природной среды) <14>. Представляется, что содержание экологической функции государства не сводится лишь к охране природы, оно гораздо шире. Общество в равной мере заинтересовано в оптимальном комплексном и одновременном решении ряда наиболее существенных задач, касающихся природы и ее ресурсов. С учетом сказанного **экологическая функция государства** включает в свое содержание деятельность по распоряжению в интересах общества природными ресурсами, находящимися в собственности

государства, а также деятельность, направленную на обеспечение рационального использования природных ресурсов с целью предупреждения их истощения, на охрану окружающей среды от деградации ее состояния, соблюдение, охрану и защиту экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц. По степени эффективности реализации этой функции можно судить об истинном отношении государства к обеспечению рационального природопользования, охране окружающей среды, человеку.

<14> Колбасов О.С. Экология: политика - право. М.: Наука, 1976. С. 54; Лившиц Р.З. Современная теория права: Краткий очерк. М., 1992. С. 63; Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1994. С. 241.

Изучение развития правового регулирования природопользования и охраны природы в историческом аспекте показывает, что экологическая функция не является функцией лишь современного государства. Функции государства - категория объективная как по содержанию, так и по методам осуществления. Чтобы существовать и эффективно развиваться в соответствии с целями и задачами этого развития, государство должно осуществлять общественно значимую деятельность в конкретных направлениях. Потребность в осуществлении экологической функции государства появляется тогда, когда возникает общественная потребность или потребность классов, отдельных социальных групп в решении задач природопользования и охраны окружающей среды. При этом важно иметь в виду динамику ее содержания, правовых и организационных форм и методов осуществления. Содержание функции определяется практическими интересами и задачами государства на разных этапах его развития. Вплоть до XX века функция охраны природы развивалась преимущественно через функцию защиты прав собственности, экономических, военных и налоговых интересов государства. Она была второстепенной и несамостоятельной функцией.

Осуществление функции есть не что иное, как практическая деятельность по решению определенных общих задач, стоящих перед обществом и государством. Однако задачи могут решаться эффективно и менее эффективно либо не решаться вовсе. Хотя природоохранительная функция российского государства характеризуется как основная и постоянная, но, судя по состоянию окружающей среды в стране, она чрезвычайно малоэффективна. Поэтому, наряду с выделением функции по охране природы в качестве самостоятельной и основной, для ее оценки с точки зрения эффективности важно выработать и использовать соответствующие критерии. Наиболее приемлемым представляется критерий обеспечения государством соблюдения, охраны и защиты права каждого на благоприятную окружающую среду.

Экологическая функция государства реализуется в разных формах. Под формами понимаются методы или способы ее осуществления. Выполняя экологическую функцию, государство использует правовые и организационные методы. К правовым методам относится принятие законов и иных нормативных правовых актов по природопользованию и охране окружающей среды, правоприменительная и правоохранительная деятельность. Под правоприменительной деятельностью понимается деятельность специально уполномоченных государственных органов по реализации экологических норм права. Правоохранительной является деятельность специально уполномоченных органов по охране права путем применения юридических мер воздействия в соответствии с законом. Таким образом, названные правовые формы осуществления экологической функции российского государства реализуются преимущественно в рамках специализированных ветвей власти - законодательной, исполнительной и судебной.

К организационным методам осуществления функции государства по природопользованию и охране окружающей среды относится принятие экономических мер (бюджетное финансирование, выделение кредитов и т.п.), нормирование предельно допустимого загрязнения окружающей среды, планирование охраны окружающей среды, проведение экологической экспертизы, экологической сертификации, мониторинга, экологического контроля и др. Хотя организационные методы не являются правовыми, но важно иметь в виду, что они опосредуются в праве окружающей среды и соответственно осуществляются в правовых рамках.

Выполнение государством экологической функции есть не что иное, как регулирование соответствующих общественных отношений. Значительная часть наиболее важных общественных отношений по поводу природы регулируется экологическим правом. Таким образом, признание деятельности по распоряжению в интересах общества природными ресурсами, находящимися в

собственности государства, обеспечению их рационального использования с целью предупреждения их истощения и охраны окружающей среды от разнообразных вредных воздействий, по обеспечению соблюдения, охраны и защиты экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц в качестве одной из основных функций государства является важнейшей предпосылкой и фактором формирования отрасли экологического права в системе российского права.

Чтобы та или иная совокупность правовых норм была признана как отрасль права, она должна отвечать определенным требованиям, критериям. В качестве таковых в российской правовой науке называют наличие круга однородных общественных отношений, регулируемых правом, особую заинтересованность государства в их регулировании, наличие метода правового регулирования соответствующих отношений и достаточно развитой нормативной правовой базы, то есть источников права. Обратимся к рассмотрению этих критериев.

2. Предмет экологического права

В теории права предмет правового регулирования считается основой выделения правовых норм в определенную отрасль права <15>. Предмет играет роль системообразующего фактора отрасли права. Под **предметом правового регулирования** понимается строго определенная область общественных отношений, качественно отличающихся от иных общественных отношений, образующих предмет другой отрасли права. Так как в качестве объекта правового регулирования в рассматриваемой нами сфере выступает природа (окружающая среда) и ее отдельные элементы - земля, недра, воды и др. и связанные с ними интересы человека, можно сказать, что предметом являются общественные отношения по поводу природы или окружающей среды.

<15> Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1994. С. 136.

Обычная ошибка при ответе на вопрос о предмете экологического права - утверждение о том, что данное право регулирует отношения людей, общества к природе. Однако право регулирует общественные отношения, то есть отношения между людьми **по поводу** определенного объекта. В нашей ситуации это - воды, атмосферный воздух, богатства недр и т.д., или природа.

За категорией "общественное отношение по поводу природы" стоят разнообразные экологические интересы человека, его потребности, удовлетворяемые за счет ресурсов природы. Ранее мы определили основные из них - экологические, экономические, эстетические, рекреационные, научные, культурные. Реализуются эти потребности в постоянном и активном взаимодействии человека с внешним миром - природой и обществом.

Какие же более конкретные общественные отношения регулируются правом окружающей среды? В научной и учебной литературе по экологическому праву в качестве его предмета традиционно выделяется две группы общественных отношений - по использованию природных ресурсов и по охране окружающей среды (охране природных ресурсов) <16>.

<16> Колбасов О.С. Экология: политика - право. М., 1976. С. 167; Правовая охрана природы в СССР: Учебное пособие / Под ред. В.В. Петрова. М., 1976. С. 55 - 58; Природно-ресурсовое право и правовая охрана окружающей среды: Учебник / Под ред. В.В. Петрова. М., 1988. С. 24; Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. Киев, 1989. С. 70; Правовая охрана окружающей природной среды в странах Восточной Европы. М., 1990. С. 5.

Действительно, названные две группы отношений общепризнанны, и прежде всего они образуют предмет экологического права. Но как реакция на общественную потребность, формируемое экологическое право России регулирует некоторые иные отношения, выходящие за рамки традиционных. Это отношения собственности на природные объекты и ресурсы и отношения по защите экологических прав и законных интересов человека и гражданина.

Таким образом, учитывая интересы и потребности человека и гражданина в сфере взаимодействия общества и природы, опосредованные в праве, **предмет современного российского экологического права** образуют отношения:

- собственности на природные объекты и ресурсы;

- по природопользованию;
- по охране окружающей среды от разных форм деградации;
- по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

В доктрине экологического права отношения, регулируемые им, называются экологическими.

Приведенная классификация видов экологических отношений - принципиальная, наиболее важная, целесообразная и научно обоснованная. Ее целесообразность заключается во взаимосвязанном, одновременном решении в праве комплекса проблем, касающихся принадлежности природных ресурсов, распоряжения ими, обеспечения рационального использования природных ресурсов, охраны природы от разных форм деградации, защиты экологических прав и законных интересов человека. Научная обоснованность такой классификации подтверждается природоресурсным законодательством (земельным, водным, горным и др.), в котором регулируются отношения собственности на соответствующий природный ресурс, по его использованию и охране, а также доктриной земельного, водного, горного и иного природоресурсного права.

При таком подходе к правовому регулированию общественных отношений в сфере взаимодействия общества и природы обеспечивается учет интересов как природы, так и человека, в чем проявляется биосоциальная сущность человека.

В контексте отношений **собственности на природные ресурсы** <17> в экологическом праве решаются общественно значимые проблемы владения природными богатствами и распоряжения ими. При регулировании прав собственности учитывается особый, общественный характер объекта собственности и потому в экологическом праве доминирует государственная, а не частная собственность на природные ресурсы. Владея ими, государство распоряжается природными ресурсами в общественных интересах путем предоставления их в пользование юридическим и физическим лицам.

<17> Обратим внимание на то, что в законодательстве устанавливается право собственности на природные ресурсы, а не природные объекты. Так, согласно ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Понятие природного объекта более широкое, оно включает в себя и соответствующий природный ресурс. По действующему законодательству отношения собственности распространяются на часть природы, которая используется или может быть использована человеком.

По поводу отношений собственности в контексте предмета водного законодательства О.С. Колбасов писал: "В той части, в какой отношения водного хозяйства являются по существу отношениями по использованию и охране вод, они являются предметом водного законодательства. К их числу принадлежат отношения исключительной государственной собственности на воды..." (Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР. М.: Юрид. литература, 1972. С. 19).

С учетом юридического понятия категорий "собственность на природные ресурсы", "использование природных ресурсов" представляется, что по содержанию понятие собственности шире понятия использования природных ресурсов и поэтому отношения собственности не могут быть частью отношений по использованию. Отношения собственности на природные ресурсы целесообразно выделять в предмете законодательства и права в самостоятельную группу отношений.

Применительно к отношениям по природопользованию и охране окружающей среды в литературе высказываются разные суждения. "Природопользование и охрана природы - это не две самостоятельные формы взаимодействия общества и природы и даже, как принято говорить, не две стороны одной медали, а единая сложноподчиненная, взаимообусловленная задача управления природопользованием в процессе производственной деятельности" <18>. С таким категоричным и абсолютным суждением едва ли можно согласиться. Между тем оно в известной степени дало основание Н.И. Краснову высказать сомнение в обоснованности выделения охраны природы в качестве самостоятельного направления деятельности общества и государства <19>.

<18> Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев, 1978. С. 10.

<19> Право природопользования в СССР. М., 1990. С. 14.

Действительно, в определенной, но небольшой мере отношения по природопользованию и охране окружающей среды совпадают. Так, правовое регулирование сброса сточных вод в водоем есть регулирование водопользования. В то же время правовое регулирование сброса сточных вод есть не что иное, как охрана водного объекта от загрязнения.

Однако экологическое право регулирует множество отношений по охране окружающей среды вне отношений по природопользованию. Это отношения по нормированию вредных воздействий на природу, по экотоксикологическому испытанию агрохимических и иных экологически опасных химических веществ, по их регистрации, транспортированию, по экологической сертификации и т.п.

Конечной целью и одновременно задачей регулирования всех этих видов общественных отношений является сохранение благоприятного состояния окружающей среды или его восстановление.

Отношения по природопользованию <20> регулируются главным образом применительно к отдельным природным ресурсам - земле, водам, атмосферному воздуху, недрам, лесам, растительному миру вне лесов, объектам животного мира. Соответственно речь идет о регулировании землепользования, водопользования, пользования недрами и т.д. Посредством регулирования таких отношений обеспечивается решение ряда общественно значимых задач. Главная из них - двуединая задача: по удовлетворению материальных, а также в известной мере эстетических и других потребностей человека и по предупреждению разных форм деградации природы, включая истощение природных ресурсов, ее загрязнение; иначе говоря, это важнейшая задача по обеспечению сохранения экологического равновесия. Основным принцип осуществления природопользования - принцип рационального, то есть экологически обоснованного использования природных ресурсов.

<20> Под природопользованием понимается использование человеком природных ресурсов в целях удовлетворения его разнообразных потребностей - физиологических, экономических, эстетических, научных и др., а также использование природной среды для удаления отходов производства и потребления.

Правовое регулирование общественных **отношений по охране окружающей среды** <21> касается трех видов вредных воздействий на нее: химических, физических и биологических. Примером регулирования охраны окружающей среды от **химических воздействий** служит регулирование сброса предприятиями в водоемы сточных вод, выбросов загрязняющих веществ, содержащихся в выхлопных газах автомобилей, применения агрохимических средств, использования хладагентов и иных химических веществ, влияющих на состояние озонового слоя Земли.

<21> Охрана окружающей среды (природных комплексов, объектов, ресурсов) - деятельность, направленная на сохранение или восстановление благоприятного состояния природной среды, воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

Многообразны регулируемые экологическим правом отношения по охране окружающей среды от **физических воздействий** на нее. Это регулирование охраны окружающей среды от:

- шума, создаваемого самолетами, производственными объектами;
- вибрации, создаваемой в процессе строительства или эксплуатации транспортных средств, к примеру метро;
- электромагнитных полей, создаваемых при использовании электротехники;
- радиоактивных воздействий. Хотя радиоактивные вещества являются химическими, они оказывают физическое воздействие в форме облучения;
- чрезмерного давления на землю в процессе использования тяжелой сельскохозяйственной техники, что приводит к разрушению структуры почвы;
- сброса теплых сточных вод в водоемы.

Охрана окружающей среды от **биологических воздействий** включает правовое регулирование:

- переселения и гибридизации объектов животного и растительного мира;
- биотехнологий;
- поступления в окружающую среду микроорганизмов (вирусов, грибов, бактерий, в том числе возбудителей инфекционных заболеваний человека);
- предупреждения эпизоотий и борьбы с ними.

Правовое регулирование охраны окружающей среды от химических, физических и биологических воздействий осуществляется с целью сохранения или восстановления благоприятного состояния окружающей среды в смысле ее чистоты, незагрязненности.

Правовое регулирование отношений собственности на природные богатства, природопользования, а также отношений по охране окружающей среды от вредных воздействий служит одновременно средством, обеспечивающим поддержание экологического равновесия в природе и соблюдение экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Что касается оснований для выделения **отношений по охране экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц** в качестве самостоятельной группы общественных отношений в составе предмета права окружающей среды, то они связаны, с одной стороны, с невозможностью регулирования таких специфических отношений в рамках иных отношений, а с другой - с тем, что человек, его здоровье и имущественные интересы являются самостоятельным объектом права окружающей среды наряду с объектами и ресурсами природы. Урегулированные правовыми нормами, такие отношения формируются и реализуются в сфере деятельности правоохранительных органов - прокуратуры, судов и некоторых других государственных органов.

В отдельных научных работах последних лет в предмет экологического права наряду с отношениями по природопользованию и охране окружающей среды включаются отношения по обеспечению экологической безопасности. Здесь важно и уместно отметить также, что в соответствии со ст. 72 Конституции РФ природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности отнесены к совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации. Ранее эти направления деятельности, образующие предмет совместного ведения, были закреплены в таком виде Федеративными договорами, подписанными 31 марта 1992 г.

Обратим внимание, что в России понятия "экологическая безопасность" и "обеспечение экологической безопасности", введенные в понятийный аппарат природоохранительной практики, экологического законодательства и права без какого-либо научного обоснования, стали достаточно обиходными, широко употребляемыми. Неоднократно понятие "экологическая безопасность" употребляется в Федеральном законе "Об охране окружающей среды", в других более чем 40 федеральных законах, более чем в 300 указах Президента РФ и постановлениях Правительства РФ, более чем в 500 ведомственных нормативных правовых актах. В стране созданы подразделения по экологической безопасности (к примеру, в составе Совета безопасности при Президенте РФ). Полномасштабная государственная научно-техническая программа "Экология России", начатая в 1991 г., была свернута, и с 1992 г. началась реализация Федеральной программы "Экологическая безопасность России". Наконец, Государственной Думой РФ 17 ноября 1995 г. принят Федеральный закон "Об экологической безопасности", не подписанный Президентом РФ. В настоящее время в Государственной Думе РФ обсуждается новая редакция проекта Федерального закона по вопросам экологической безопасности.

В какой степени обоснованно выделение обеспечения экологической безопасности в качестве самостоятельного направления деятельности общества и государства? Каково содержание понятия "обеспечение экологической безопасности"? В каком соотношении это понятие находится с понятием "охрана окружающей среды"? Каков практический смысл введения нового понятия и нового направления практической деятельности? Нельзя ли обеспечить так называемую экологическую безопасность в рамках охраны окружающей природной среды? Если нет, то почему? Что произошло в России в 90-е годы, в связи с чем появилось основание для выделения общественных отношений по обеспечению экологической безопасности наряду с отношениями по охране окружающей среды? И, наконец, с помощью каких правовых средств обеспечивается экологическая безопасность? Для ответа на некоторые поставленные вопросы обратимся к Федеральному закону "Об охране окружающей среды".

Под **экологической безопасностью** в этом Законе понимается состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного

характера, их последствий. Юридическими средствами защиты перечисленных в определении экологической безопасности интересов являются нормирование, оценка воздействия на окружающую среду, экологическая экспертиза, экологическое лицензирование, сертификация, контроль, применение мер юридической ответственности, а также правовые средства защиты экологических прав и законных интересов человека и гражданина. Другими словами, речь идет, по существу, об охране окружающей среды, об охране и защите экологических прав и законных интересов человека и гражданина.

Анализ принятого ранее Государственной Думой РФ Закона "Об экологической безопасности" убеждает, во-первых, в том, что он не определяет и не регулирует собственные четкие, конкретно выраженные отношения, которые не охватывались бы Законом "Об охране окружающей среды". Во-вторых, он не предлагает какие-либо особые инструменты обеспечения экологической безопасности, отличные от инструментов регулирования охраны окружающей среды в целом. В основном он воспроизводит применяемые правовые природоохранные меры. Представляется, что ни особых общественных отношений, ни особых мер обеспечения экологической безопасности просто не существует. Соответственно отсутствуют основания для выделения обеспечения экологической безопасности в самостоятельное направление деятельности в сфере взаимодействия общества и природы. Отсутствует и потребность в самостоятельном Законе об экологической безопасности.

Современная концепция правовой охраны окружающей среды основана на идее необходимости обеспечить предупреждение и возмещение вреда окружающей среде, здоровью и имуществу граждан, народному хозяйству, который может быть причинен загрязнением окружающей среды, порчей, уничтожением, повреждением, нерациональным использованием природных ресурсов, разрушением естественных экологических систем и другими экологическими правонарушениями. Реализация этой концепции направлена на защиту экологических интересов человека, общества, государства и окружающей среды, т.е. именно на обеспечение экологической безопасности.

В контексте охраны окружающей среды обеспечение экологической безопасности видится в ряде аспектов. Оно может рассматриваться как основной принцип охраны окружающей среды, в соответствии с которым любая деятельность, связанная с вредным воздействием на окружающую среду, а также предусматриваемые в законодательстве и осуществляемые на практике правовые и иные природоохранные меры должны оцениваться с позиций экологической безопасности.

В известной мере в научном и практическом плане понятие "обеспечение экологической безопасности" может употребляться как синоним охраны окружающей среды, имея в виду, что соответствующая деятельность направлена на сохранение или восстановление благоприятного состояния окружающей среды.

Обеспечение экологической безопасности может рассматриваться также как важнейшая перспективная цель и задача деятельности по восстановлению и сохранению благоприятного состояния окружающей среды, прежде всего с точки зрения ее чистоты (незагрязненности) и ресурсоемкости.

Насколько автору известно, ни в национальном природоохранительном законодательстве зарубежных государств, ни в международных соглашениях в области охраны окружающей среды понятие "экологическая безопасность" не употребляется. Нет его и в таких новейших международных документах, как Декларация Рио и Повестка дня XXI века, принятых Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, которая проводилась в июне 1992 в Бразилии. Предмет и законодательства, и практической деятельности составляет охрана окружающей среды и регулирование использования природных ресурсов.

Полагаем, что экологическая безопасность в России может быть обеспечена путем последовательного осуществления системы научно обоснованных правовых, организационных, экономических, технических, воспитательных и иных мер по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. Для того чтобы научно обосновать выделение обеспечения экологической безопасности в качестве самостоятельного направления деятельности по охране окружающей среды и соответственно отношения по обеспечению экологической безопасности, необходимо, очевидно, пересмотреть концепцию охраны окружающей среды и выделить из группы отношений по охране окружающей среды специфические отношения по обеспечению экологической безопасности.

Предмет экологического права складывается объективно, помимо воли и сознания человека. Объективность обусловлена тем, что природа удовлетворяет разнообразные интересы и

потребности человека и общества. Последнее заинтересовано в адекватном регулировании своего взаимодействия с природой, как минимум, по двум соображениям. Первое касается собственного интереса, связанного с удовлетворением своих потребностей. Второе обусловлено знанием законов развития природы. В силу их действия человек должен охранять не только собственные интересы, но и интересы иных видов. В качестве одного из принципов проекта Международного пакта по окружающей среде и развитию сформулирован принцип уважения всех форм жизни. В российском праве этот принцип реализуется посредством регулирования охраны объектов растительного и животного мира в специальном законодательстве.

3. Объект экологических отношений

Под **объектом экологических отношений** понимаются общественно значимые природные ценности, по поводу которых складываются и регулируются в праве общественные отношения. Подчеркнем, что специфика объекта предопределяет специфику общественных отношений, регулируемых в экологическом праве и образующих его предмет.

Отражая реализуемые на практике интегрированный и дифференцированный подходы к правовому регулированию общественных отношений в сфере взаимодействия общества и природы, в современном законодательстве в качестве самостоятельных объектов таких отношений выделяются:

- а) окружающая среда (окружающая природная среда, природная среда, природа),
- б) природные комплексы,
- в) отдельные природные объекты или ресурсы.

Окружающая среда (окружающая природная среда, природная среда, природа) является интегрированным объектом, а другие - дифференцированными объектами.

А. Если рассматривать вопрос об интегрированном объекте в историческом аспекте, то в экологическом праве России до 90-х годов XX века им была **природа**.

В естественнонаучном смысле природа - совокупность объектов и систем материального мира в их естественном состоянии, не являющемся продуктом трудовой деятельности человека. **В юридическом смысле** наряду с совокупностью объектов и систем материального мира в их естественном состоянии **в понятие "природа"** обоснованно включаются также некоторые объекты, созданные трудом человека: искусственно насаженный лес, выращенная на рыбозаводах и выпущенная в водоем рыба, дикое животное, выпущенное в уголья для постоянного обитания. Основными критериями при определении объекта как элемента природы служат неотделимость от естественных условий, неразрывность экологических связей, неизолированность от действия стихийных сил.

Природа как совокупность объектов и систем материального мира в их естественном состоянии - это вся Вселенная, включая Землю, Солнце, Космос. Но как объект отношений, регулируемых нормами экологического права, понятие "природа" ограничено пределами практического использования человеком и антропогенного воздействия на нее.

Как интегрированный объект экологических отношений понятие "природа" в современном экологическом законодательстве и праве употребляется редко. Оно необоснованно вытеснено из данной отрасли понятием "окружающая среда". К немногим законам, содержащим требования относительно природы, относится Конституция России. В ст. 58 на каждого возложена обязанность сохранять природу и окружающую среду.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. "Об охране окружающей среды" также употребляет данную категорию как синоним природной среды. Закон определяет природную среду (природу) как совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов.

Понятие "окружающая среда" как объект экологических отношений было заимствовано из зарубежного права, где оно имеет более широкое содержание. Как правило, там в него включаются, наряду с естественными элементами, объекты социальной среды, такие, к примеру, как памятники истории и культуры. Включение в содержание окружающей среды в зарубежном законодательстве элементов социальной среды позволяют там существующие системы законодательства.

В соответствии с Федеральным законом "Об охране окружающей среды" **окружающая среда** - совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. В Законе определяются и отдельные составляющие

этого понятия. При этом под **компонентами природной среды** понимаются 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** - это 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.

Обращаем внимание законодателя на научно не обоснованное расширение в Законе понятия окружающей среды.

В науке интенсивно формируемого российского экологического права много внимание уделялось вопросу содержания понятия окружающей среды. Наряду с этим понятием в российском законодательстве употребляются смежные понятия: "среда обитания" (Федеральный закон "О санитарно-эпидемиологическом благополучии") и "среда жизнедеятельности" (Градостроительный кодекс РФ). Эти понятия - более широкие по содержанию в сравнении с понятием окружающей среды и корректно включают последнюю в свое содержание. Важно подчеркнуть, что понятия "среда обитания" и "среда жизнедеятельности" наряду с элементами природной среды корректно включают и объекты социальной среды. Когда же законодатель определил окружающую среду как правовую категорию, включающую наряду с природными компонентами антропогенный объект, то тут встают вопросы об общественных потребностях в этом, в обоснованности и главное - в наличии соответствующих правовых механизмов их охраны.

Законодатель не называет те антропогенные объекты, которые нуждаются в охране, нормами экологического права наряду с природными объектами - атмосферным воздухом или водами. Известно, что человеком создан огромный ряд объектов для обеспечения своих социальных потребностей, которые не обладают свойствами природных объектов. Это, в частности, автомобиль, телефон, стул и др. Неясно, как, с помощью каких инструментов законодатель собирается охранять их нормами экологического права и зачем?

Анализ законодательства в историческом аспекте убеждает в том, что в экологическом праве понятия "окружающая среда", "окружающая природная среда", "природная среда", "природа" тождественны. Соответственно **окружающая среда может быть определена как окружающая природная среда (природная среда, природа)**, то есть совокупность природных комплексов, природных объектов и природных ресурсов, включая атмосферный воздух, воды, землю, почву, недра, животный и растительный мир, а также климат и околоземное космическое пространство, в их взаимосвязи и взаимодействии.

Хотя в законодательстве об окружающей среде понятие "природа" почти не употребляется, отношения по поводу использования и охраны природы фактически регулируются посредством регулирования использования и охраны ее комплексов, отдельных объектов или ресурсов. В науке экологического права высказываются обоснованные предложения об отказе употребления в российском праве понятия окружающей среды в пользу понятия "природа" <22>.

<22> Шестерюк А.С. Экологическое право: проблемы методологии: Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Санкт-Петербург, 2000. С. 77.

Б. Природные комплексы - естественные экологические системы и иные совокупности природных объектов и ресурсов - являются самостоятельным объектом экологических отношений, регулируемых нормами экологического права. **Природными комплексами** являются особо охраняемые природные территории (государственные природные заповедники, национальные парки, государственные природные заповедники, курорты и др.), специальные зоны и иные охраняемые территории (водоохранная зона, санитарно-защитная зона..., территории традиционного природопользования и др.), внутреннее море, континентальный шельф, свободная экономическая зона, экологически неблагоприятные территории и др. К несомненным достоинствам современного этапа развития экологического законодательства относится, в частности, принятие ряда федеральных законов, регулирующих общественные отношения по поводу природных комплексов.

В. Отдельными природными объектами и ресурсами, по поводу которых складываются общественные отношения, регулируемые в законодательстве, являются земля, почвы, недра, воды, атмосферный воздух, леса и растительный мир вне лесов, животный мир, околоземное космическое пространство. В качестве самостоятельных объектов регулирования в законодательстве и праве выделяются части отдельных природных объектов (ресурсов) - озоновый слой, редкие и находящиеся под угрозой уничтожения виды растений и животных, климат как режим погоды, характерный определенной местности.

Под **природным объектом** понимается вся совокупность вещества природы одного вида - земли, недр, вод, атмосферного воздуха, лесов и дикого растительного мира вне лесов, дикого животного мира и др. - в глобальном или в национальном масштабе.

Природный ресурс - более узкое понятие по сравнению с природным объектом - это часть природных объектов, используемых человеком для удовлетворения своих потребностей. К примеру, животный мир весьма разнообразен. Это рыбы, охотничья дичь, комары и пр. Все виды в совокупности образуют животный мир как природный объект. При этом животный мир как природный ресурс образуют лишь виды, которые используются человеком. Интересно, что к объектам охраны по Закону РСФСР "Об охране природы в РСФСР" (1960 г.) относилась лишь полезная дикая фауна.

Для создания оптимального правового механизма обеспечения рационального использования и охраны природных объектов (ресурсов) они классифицируются на исчерпаемые и неисчерпаемые; возобновимые и невозобновимые; восполнимые и невосполнимые. С учетом специфических характеристик того или другого природного ресурса законодатель устанавливает правовые требования по его использованию и охране.

Является ли объектом экологических отношений человек? В законодательстве прямого ни положительного, ни отрицательного ответа на него нет. В доктрине экологического права этому вопросу также пока мало уделяется внимания. Однако, основываясь на анализе действующего российского законодательства об окружающей среде, можно утверждать, что человек также может быть отнесен к объектам охраны. Человек - органический элемент природы. С учетом специфики его организма он так же экологически зависим от состояния воды, атмосферного воздуха, как зависимы от них олень или полевой цветок. Без воды погибает и человек, и цветок. В загрязненной среде деградирует и человек, и олень. В той степени, в какой человек своим здоровьем и жизнью связан экологически с природной средой, он часть природы и соответственно один из объектов ее охраны. Подтверждением тому являются положения законодательства о нормировании предельно допустимых концентраций (ПДК) загрязняющих веществ в воде, атмосферном воздухе и почве и нормировании предельно допустимых уровней (ПДУ) вредных воздействий на окружающую среду. Нормативы ПДК и ПДУ устанавливаются на уровне, отвечающем интересам охраны здоровья человека и растительного и животного мира.

Будучи существом биосоциальным, человек и его интересы выступают одновременно в экологическом праве как объекты опосредованной охраны. Речь идет об имуществе человека, которое может пострадать от вредного воздействия загрязненного воздуха, воды или почвы. Так, могут пострадать сельскохозяйственные посевы, домашние животные, здания, сооружения. Соответственно каждый человек имеет право на возмещение ущерба, причиненного его имуществу экологическим правонарушением.

4. Методы правового регулирования экологических отношений

Метод правового регулирования - это совокупность приемов, способов и форм выражения специфических регулятивных свойств и функций, присущих нормам права данной отрасли <23>. Или, другими словами, метод правового регулирования - это устанавливаемый нормами права специфический способ правового воздействия на поведение участников правовых отношений по реализации правомочий собственника природных ресурсов, по обеспечению рационального природопользования, охране окружающей среды, экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц. В науке и в праве выделяется ряд методов - императивный, диспозитивный, стимулирования и др. В экологическом праве эти методы используются иногда в сочетании друг с другом.

<23> Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. М.: Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 437.

Суть административно-правового метода правового регулирования заключается в установлении предписания, дозволения, запрета, в обеспечении государственного принуждения к должному поведению и исполнению правовых предписаний. Одной из сторон в административных отношениях является уполномоченный орган государства. Соответственно стороны находятся в неравных отношениях - между участниками административных правоотношений складываются отношения власти и подчинения. В экологическом праве административно-правовой метод опосредуется в специфических формах - нормировании, экспертизе, сертификации, лицензировании и др. Он проявляется в установлении уполномоченным государственным органом допустимых выбросов загрязняющих веществ в природную среду, которые должны соблюдаться предприятиями-природопользователями, выдаче этим предприятиям специальных лицензий на такой выброс, в дозволении на принятие решения о строительстве, к примеру, высокоскоростной магистрали С.-Петербург - Москва (лишь при положительном заключении государственной экологической экспертизы), запрете ввоза в целях хранения или захоронения радиоактивных отходов и материалов из других государств, применения мер юридической ответственности и др.

Гражданско-правовой метод правового регулирования основывается на равенстве сторон правоотношения. В гражданско-правовых отношениях их участники выступают обычно как равноправные субъекты, независимые друг от друга. Посредством заключаемого между ними договора (соглашения) они сами определяют свои права и обязанности, которые, однако, должны соответствовать закону, находиться в его рамках. Примером такого договора может быть договор между предприятием, на котором образуются отходы производства, и транспортным предприятием по перевозке отходов на объекты их утилизации.

В условиях перехода к рыночной экономике, в связи с совершенствованием гражданского, предпринимательского законодательства гражданско-правовой метод применяется в данной отрасли права все более широко.

Метод стимулирования заключается в установлении в законодательстве положений, направленных на стимулирование субъектов экологического права (как правило, природопользователей) в инициативном порядке принимать и осуществлять меры по эффективному исполнению требований экологического законодательства. К таким положениям относятся, в частности, установление платы за негативные воздействия на состояние окружающей среды; установление налоговых и иных льгот, предоставляемых государственным и другим предприятиям, учреждениям и организациям, в том числе природоохранным, при внедрении малоотходных и безотходных технологий и производств, использовании вторичных ресурсов, осуществлении другой деятельности, обеспечивающей природоохранительный эффект; освобождение от налогообложения определенных субъектов (или объектов), к примеру экологических фондов, особо охраняемых природных территорий; применение поощрительных цен и надбавок на экологически чистую продукцию; введение специального налогообложения экологически вредной продукции, а также продукции, выпускаемой с применением экологически опасных технологий; применение льготного кредитования предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, эффективно осуществляющих охрану окружающей среды.

5. Понятие экологического права как комплексной отрасли российского права

Экологическое право является комплексной отраслью в системе российского права. Иногда ее называют суперотраслью. При оценке данной отрасли важно иметь в виду, что она включает в себя ряд самостоятельных отраслей права, признанных в таком качестве, - земельное, водное, горное, воздухоохранительное, лесное и фаунистическое.

Комплексный характер отрасли экологического права определен, однако, не этим обстоятельством, а тем, что общественные экологические отношения регулируются как собственными нормами, так и нормами, содержащимися в других отраслях российского права, включая гражданское, конституционное, административное, уголовное, предпринимательское, финансовое, аграрное и др. Процесс отражения экологических требований в этих отраслях права получил название экологизации соответственно гражданского права, уголовного права, предпринимательского права и т.д. Так, в главе 26 Уголовного кодекса РФ регулируется уголовная ответственность за экологические преступления. Кодекс Российской Федерации об

административных правонарушений содержит главу 8 - административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования. Налоговый кодекс РФ регулирует взимание экологических налогов.

С учетом комплексного характера рассматриваемой отрасли права встают два принципиальных вопроса: какие иные отрасли права должны регулировать экологические отношения и в какой степени? Эти вопросы существенны потому, что их решение предопределяет масштабы и эффективность экологической функции государства.

Общее правило, касающееся экологизации "иного" законодательства, регулирующего общественные отношения, затрагивающие экологические права и интересы общества, заключается в следующем. В соответствии со ст. 42 Конституции РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду. При этом Конституция устанавливает, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов законодательной, исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18). Из этого конституционного положения следует вывод, что в процессе развития и совершенствования каждой отрасли российского законодательства законодательная власть должна предусматривать характерные для каждой из них правовые меры по обеспечению корректного отношения общества к природе с учетом интересов как самой природы в силу ее самоценности, так и человека, исходя, в частности, из необходимости и возможности обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду.

Что же мы понимаем под экологическим правом? Содержание этого понятия следует определить с позиций современной теории права и с учетом того, что право призвано послужить средством построения в России правового государства. При этом нужно принять во внимание ряд обстоятельств. В теории право рассматривается как совокупность правовых норм, общественных отношений и правовых идей. Рассматривая закон в качестве основного источника права, право в правовом государстве не может быть безразличным к содержанию закона <24>. С этих позиций закон может быть правовым (если отвечает идеям права) и неправовым (когда он им не отвечает). То же следует сказать об иных источниках права - подзаконных актах. При этом имеются в виду некоторые фундаментальные подлинно правовые идеи - свободы, равенства и справедливости. Поскольку идея как основа права носит субъективный характер, она обладает лишь властью авторитета <25>. Поэтому право включает в качестве своего элемента идею, получившую нормативное закрепление.

<24> Лившиц Р.З. Современная теория права. Краткий очерк. М., 1992. С. 29.

<25> Лившиц Р.З. Указ. соч. С. 30.

Роль права как регулятора поведения реализуется через воздействие правовых норм на конкретные общественные отношения, образующие предмет данной отрасли.

Формирование экологического права как комплексной отрасли наложило отпечаток и на механизм действия его норм. Основными его элементами являются экологическое нормирование, оценка воздействия на окружающую среду, экологическая экспертиза, лицензирование, экономические меры, сертификация, аудит, контроль, а также применение мер юридической ответственности, предусматриваемых трудовым, административным, уголовным и гражданским правом.

Таким образом, **под экологическим правом** понимается совокупность основанных на эколого-правовых идеях норм, регулирующих 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 защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц и конкретных правоотношений в данных сферах.

6. История развития российского экологического права

Нормы об охране природы можно найти уже в первых нормативных актах Российского государства. Вопрос об истории развития нормативного регулирования защиты прав собственности на природные ресурсы, охраны природы и природопользования в России целесообразно рассмотреть применительно к трем периодам: а) до 1917 г., б) в советский период и в) на современном этапе.

А. Как и в других древних или средневековых государствах, охрана природных ресурсов на начальном этапе и в значительной степени в последующем осуществлялась прежде всего через защиту прав собственности, экономических, военных и налоговых интересов государства. Так, в "Русской правде" (1016 г.) предусматривалась охрана общинной собственности, объектом которой, к примеру, был лес, или собственности князя. В "Русской правде" устанавливался штраф за кражу дров. Здесь же предусматривался штраф за уничтожение или повреждение борта, то есть дупла, наполненного сотами с медом. Статья 69 "Пространной правды" за покражу бобра предусматривала штраф в 12 гривен, т.е. такое же наказание, как и за убийство холопа <26>. В соответствии с Соборным уложением 1649 г. ловля рыбы в чужом пруду или садке, бобров и выдр также рассматривалась как кража имущества.

<26> Булгаков М.Б., Ялбулганов А.А. Природоохранные акты: от "Русской правды" до петровских времен // Государство и право. 1996. N 8. С. 136 - 146.

Особое отношение к охране лесных ресурсов проявилось и по военным соображениям. Уже с XIV века был установлен заповедный характер оборонительных лесных засек, которые служили средством защиты от набегов татар. (Засека - преграда из срубленных и наваленных деревьев). Законодательством того времени строго запрещалась вырубка деревьев в засечной черте. Такие леса охранялись специальными сторожами.

В русском законодательстве средних веков предусматривался довольно широкий набор санкций за нарушение правил, касающихся природных объектов: штраф, "бить батогами нещадно" (батог - палка, прут, трость), "бити кнутом без всякой пощады", отсечение левой кисти руки. При наказании принимался во внимание факт повторения нарушения. Так, в соответствии с Соборным уложением 1649 г. за лов рыбы в чужом пруду пойманный с поличным подвергался в первый раз битью батогами, во второй раз - кнутом, а в третий раз - отрезанию уха. Широко применялась смертная казнь (за порубку деревьев в заповедном засечном лесу, лов мелкой сельди и др.).

С XVII века охрана лесных массивов в Сибири была связана с пушным промыслом. Так, в 1681 г. был принят царский указ (по Якутии), предусмотревший, "чтобы в ясачных местах лесов не секли и не жгли и оттого бы зверь вдаль не бежал и... ясачному сбору поруки и недоброму не было" (ясак - натуральный налог, которым облагались в старину народы Поволжья, Сибири и Дальнего Востока).

В XVII веке в России проявилась потребность в регулировании добычи объектов животного мира как мере по предотвращению их истощения. При этом регламентировались как способы добычи, так и размеры добываемых видов, например рыб.

Так как ловля бобров и выдр капканами грозила их полным истреблением, 28 августа 1635 г. в Пермь Великую была направлена царская грамота "О воспреещении ловить капканами бобров и выдр" <27>.

<27> Российское законодательство X - XX веков. Т. 2. С. 73.

В XVII веке, когда соболиный промысел становился хищническим и при добыче свыше трети осенней численности соболей прекращался их естественный рост, для регулирования соболиной охоты в Сибири были объявлены заповедными целые районы. В принятом в 1676 г. царском указе о порядке ловли рыбы в Плещееве озере предписывалось ловить только большую сельдь. За ловлю мелкой сельди "старосте и рыбным ловцам быть в смертной казни".

В XVII же веке было введено ограничение права собственности на природные объекты и право пользования ими в интересах государства, а позже и третьих лиц <28>. Так, Петр I запрещал своими указами уничтожать леса вдоль рек, удобных для лесосплава. Некоторые особо ценные леса и деревья объявлялись заповедными, т.е. неприкосновенными, запретными <29>.

<28> Голиченков А.К., Новицкая Т.Е., Чиркин С.В. Очерки истории экологического права: развитие правовых идей охраны природы // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11: Право. 1991. N 1. С. 50 - 57.

<29> Российское законодательство X - XX веков. Т. 5. С. 58.

Если требования по природопользованию и охране объектов живой природы осуществлялись изначально в рамках института права собственности, то требования по охране

воздуха, воды и общественных мест от загрязнения получили развитие в законодательстве, которое позже стало называться санитарным. Потребность в таких нормах возникла в России в XVII веке. Так, по указу Михаила Федоровича Романова, принятому в 1640 г., для профилактики в Москве предписывалось, чтобы "...падежные лошади и всякую скотину за Земляным городом на голых местах копали в землю не мелко... а в улицах и за городом, в слободах падежных лошадей и всякую падежную скотину и собак мертвых и кошек и... ничего мертвого... нигде не метали...". В соответствии с правовым актом "Учреждения для управления губерний" 1775 г. земский исправник обязан был наблюдать, чтобы везде на местах и дорогах была чистота. Устав благочиния, или полицейский, 1782 г. возлагал обязанности "смотрения о чищении, о мощении улиц" на частного пристава. Согласно Уложению о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г., "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 онаго по течению реки или протоки, то сии заведения уничтожаются за счет виновного и он подвергается аресту на время от семи дней до трех месяцев или денежному взысканию не свыше трехсот рублей" <30>. В 1833 г. были изданы Правила "О размещении и устройстве частных заводов, мануфактурных, фабричных и иных заведений в С.-Петербурге", которые предусматривали, что "все вредные газы, могущие отделяться при производстве работ, должны быть непременно поглощаемы или сжигаемы". В этом же документе промышленные предприятия в зависимости от вредности воздействия на атмосферный воздух делились на три категории, причем предприятия третьей категории не должны были размещаться в городе <31>.

<30> Цит. по: Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1992. С. 13.

<31> Цит. по: Малышко Н.И. Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха. Киев, 1982. С. 19 - 20.

В начале XX века в России обсуждался вопрос о создании специального органа по контролю за соблюдением природоохранных правил. Так как идея принадлежала ученым, то создание такого учреждения предполагалось под эгидой Академии наук или Министерства просвещения <32>.

<32> Голиченков А.К., Новицкая Т.Е., Чиркин С.В. Очерки истории экологического права. Управление и контроль за природопользованием по советскому законодательству 1917 - 1930 годов // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11: Право. 1991. N 3. С. 62.

Выступая на конференции по международной охране природы (Берн, 1913 г.), делегат от России профессор Г.А. Кожевников отмечал: "В России не существует специального закона для охраны природы. Причиной этому является то, что до последнего времени Россия обладала и обладает таким количеством диких животных, что сама мысль об охране природы была чужда как народу, так и правительству". Но уже в 1915 - 1916 гг. под руководством академика И.П. Бородин, пионера серьезной научной природоохранной деятельности в России, был разработан первый (неосуществленный) проект российского Закона об охране природы <33>.

<33> Зеленый мир. 1997. N 6. С. 4.

Б. Основные особенности развития правового регулирования природопользования и охраны природы в России в советский период проявились в следующем.

Вплоть до 70-х годов в развитии законодательства рассматриваемой сферы господствующим был природоресурсный подход. Это означает, что регулирование природопользования и охраны природы осуществлялось применительно к отдельным природным ресурсам. В начале 20-х годов был принят ряд законов и декретов Правительства, включая Земельный кодекс РСФСР (1922 г.), Лесной кодекс РСФСР (1923 г.), Декрет СНК РСФСР "О недрах земли" (1920 г.), Постановление ЦИК и СНК СССР "Об основах организации рыбного хозяйства Союза ССР" (1924 г.), Декрет СНК РСФСР "Об охоте" (1920 г.), Декрет СНК РСФСР "Об охране памятников природы, садов и парков" (1921 г.), Декрет СНК РСФСР "О санитарной охране жилищ" (1919 г.) и др.

Что касается отношений собственности на природные ресурсы, то эти ресурсы находились в исключительной собственности государства. Декретом "О земле", принятым II Всероссийским съездом Советов 26 октября (8 ноября) 1917 г., была проведена сплошная национализация земли

вместе с другими природными богатствами. Частная собственность на землю и другие природные ресурсы была отменена, они были изъяты из гражданского оборота.

Проблема охраны природы от загрязнения оценивалась в этот период в основном как санитарная, а не экологическая. Это означало, что при регулировании охраны атмосферного воздуха и вод учитывались преимущественно интересы охраны здоровья человека, а не всех живых организмов, страдающих от загрязнения. Соответственно, отношения по охране вод и атмосферного воздуха в определенной мере регулировались санитарным законодательством. Лишь в 70-е годы применительно к водам и в 80-е применительно к атмосферному воздуху проблемы охраны окружающей среды от загрязнения стали оцениваться и регулироваться как экологические.

Массив кодификационного природоресурсного законодательства сложился в основном в период с 1970 по 1982 гг. Он включал такие акты, как Земельный кодекс РСФСР (1970 г.), Водный кодекс РСФСР (1972 г.), Кодекс РСФСР о недрах (1976 г.), Лесной кодекс РСФСР (1978 г.), Закон РСФСР об охране атмосферного воздуха (1982 г.), Закон РСФСР об охране и использовании животного мира (1982 г.). Эти Законы были приняты в соответствии с Основами земельного, водного, лесного и горного законодательства Союза ССР и союзных республик, Законами СССР об охране атмосферного воздуха и об охране и использовании животного мира. С принятием в 1968 г. Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик иные отрасли - водное, лесное, горное - стали развиваться как самостоятельные отрасли права и законодательства и получили научное и официальное признание в качестве таковых. В этот период и до сих пор не получило требуемого развития право о регулировании использования и охраны растительного мира вне лесов.

Основное внимание в природоресурсном законодательстве уделялось регулированию использования земель, вод, лесов, других природных ресурсов. За исключением Закона об охране атмосферного воздуха, отношения по охране соответствующего природного объекта от загрязнения и других вредных воздействий регулировались в них фрагментарно, в общем виде. Это объясняется отчасти тем, что в конце 60-х и начале 70-х годов, во время их разработки и принятия, проблема охраны окружающей среды от загрязнения не имела в России сегодняшней остроты, не была достаточно осознана высшими органами государства, в том числе Верховным Советом РСФСР, и к тому же не имела достаточной научной разработки.

Правда, в начале 60-х годов в связи с повышением интенсивности вовлечения в хозяйственный оборот богатых природных ресурсов страны, в период развернутого строительства коммунизма на национальном уровне была осознана необходимость установления системы мероприятий, направленных на охрану, использование и воспроизводство природных ресурсов. 27 октября 1960 г. был принят Закон РСФСР "Об охране природы в РСФСР" <34>. Он содержал статьи по охране земель, недр, вод, лесов и иной растительности, животного мира. Но заметной роли в регулировании природопользования и охраны природы этот Закон не сыграл. Он не предлагал эффективных природоохранных мер и механизма обеспечения их выполнения.

<34> Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. N 40. Ст. 586.

В основном с принятием в 1980 г. Закона СССР "Об охране атмосферного воздуха" в сферу правового регулирования были включены отношения по охране окружающей среды от физических и биологических воздействий.

В системе источников экологического права в этот период преобладали не законы, а подзаконные акты в виде постановлений Правительства СССР и РСФСР, ведомственных правил и инструкций. В то время не законы, а именно правительственные постановления определяли некоторые комплексные подходы к регулированию природопользования и охраны окружающей среды как единого объекта.

Забота об охране природы и лучшем использовании природных ресурсов была признана на сессии Верховного Совета СССР в сентябре 1972 г. как одна из важнейших государственных задач. При этом мероприятия по дальнейшему усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов поручалось разработать Правительству СССР. Впоследствии эти мероприятия были закреплены не в законах, а в совместном Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. "Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов" <35>. Наряду с требованиями о развитии экологического нормирования, мониторинга окружающей среды, другими мерами, это Постановление

предусмотрело необходимость обязательного планирования мероприятий по охране природы и природопользованию в системе государственных планов социального и экономического развития. План охраны природы, утвержденный соответствующим представительным органом, становился юридически обязательным.

<35> СП СССР. 1973. N 2. Ст. 6.

Позже, 1 декабря 1978 г., было принято другое совместное Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР "О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов" <36>. С учетом роли, которая отводилась планированию как одному из главных инструментов регулирования общественного развития, с целью его совершенствования Постановление предусматривало новую форму предпланового документа - территориальных комплексных схем охраны природы.

<36> СП СССР. 1979. N 2. Ст. 6.

Усилия по обеспечению рационального природопользования и охраны природы, предпринимаемые на основе природоресурсного законодательства и названных правительственных постановлений, не давали, однако, видимых и ощутимых результатов. В конце 80-х годов ЦК КПСС и Правительство СССР осознавали, что основными причинами резкого ухудшения состояния окружающей среды в стране являлись: слабое правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды, несовершенная организация государственного управления в этой сфере, "остаточный" принцип финансирования природоохранительной деятельности, отсутствие у предприятий экономических стимулов к рациональному использованию природных ресурсов и охране природы от загрязнения. 7 января 1988 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли Постановление "О коренной перестройке дела охраны природы в стране" <37>.

<37> СП СССР. 1988. N 6. Ст. 14.

Это Постановление давало ряд существенных директив. Основные из них: 1) консолидация государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды путем образования Государственного комитета СССР по охране природы (на основе подразделений природоресурсных министерств и ведомств, которые дублировали друг друга); 2) совершенствование экономического механизма, обеспечивающего эффективное использование и охрану природных богатств (прежде всего путем регулирования платы за природные ресурсы и загрязнение окружающей среды); 3) решение о подготовке проекта Закона СССР об охране природы.

Эти директивы предстояло выполнять уже в новых политических и социально-экономических условиях и фактически в новом государстве.

Если не считать Закона "Об охране природы в РСФСР", правовое регулирование по поводу природы (окружающей среды) как интегрированного объекта осуществлялось главным образом в совместных постановлениях ЦК КПСС и Совета Министров СССР.

Основным общим недостатком российского законодательства в социалистический период, помимо существенных пробелов, было отсутствие в нем "работающего" механизма обеспечения реализации норм. Низкая эффективность законодательства, истощение природных богатств и постоянное ухудшение качественного состояния окружающей среды - эти и другие факторы требовали новых подходов к правовому регулированию природопользования и охраны окружающей среды.

в) Новые подходы к развитию права окружающей среды получают реализацию на современном этапе развития российского общества. Переход к рыночным отношениям в экономике, отказ от идеологических догм в праве, стремление российского общества к созданию в перспективе правового и социального государства, к установлению правовых норм по природопользованию и охране окружающей среды преимущественно в законах, а не в подзаконных актах - это те явления в экологическом праве, которые знаменуют начало нового этапа в его развитии.

На современном этапе экологическое право развивается с учетом следующих важнейших факторов: кризисного состояния окружающей среды 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 ряда форм собственности на природные ресурсы; тенденций развития взаимоотношений общества и природы и экологического права в мире. Важнейшим принципом формирования экологического законодательства на современном этапе является его гармонизация с передовым мировым законодательством.

7. Проблемы интеграции и дифференциации в развитии экологического права

С учетом объекта правового регулирования существует два основных подхода к развитию права окружающей среды - интегрированный и дифференцированный.

В рамках **интегрированного подхода** решаются задачи регулирования общественных отношений по поводу природной среды в целом как единого объекта.

Под **дифференцированным подходом** понимается развитие права применительно к регулированию разнообразных отношений, включая использование и охрану отдельных природных объектов - земель, недр, вод, атмосферного воздуха, лесов, растительного и животного мира. В литературе такой подход называется отраслевым. Он реализуется в виде земельного, горного, водного, лесного, фаунистического и воздухоохранного права и законодательства.

Дифференцированный и интегрированный подходы к развитию экологического права имеют объективные основания. Так, необходимость правового регулирования общественных отношений по использованию и охране земель, вод, лесов, других природных ресурсов обусловлена заинтересованностью общества в детальном регулировании с учетом специфики каждого объекта. Соответственно специфичными являются и общественные отношения.

Интегрированный подход к развитию этой отрасли обусловлен единством объекта - природы (окружающей природной среды), взаимосвязью и взаимообусловленностью процессов и явлений в природе. Изменение состояния вод, земель, атмосферного воздуха в силу действия законов развития природы влечет соответствующие изменения во всей природной среде. Все это требует единых подходов, единых принципов и механизмов регулирования общественных экологических отношений. В сфере взаимодействия общества и природы существует множество правовых проблем, которые не могут быть решены в отраслевом законодательстве - земельном, горном и ином. К таким проблемам относится, в частности, обращение с твердыми отходами производства и потребления, с токсичными и радиоактивными веществами и материалами, агрохимизация, регулирование и оценка воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, проведение экологической экспертизы, экологической сертификации, аудита и др.

Охрана окружающей среды и охрана отдельных природных объектов осуществляется преимущественно на основе одинаковых правовых мер. Такими мерами являются нормирование и стандартизация, оценка воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, экологическая экспертиза, сертификация, лицензирование, экономическое стимулирование, планирование, финансирование, страхование, аудит, мониторинг, контроль и некоторые другие. Представляется очевидной целесообразность определения в законодательстве единых требований по организации и проведению таких мер применительно ко всей природе. Так же очевидно и то, что при необходимости эти меры могут быть урегулированы в отраслевом законодательстве применительно к интересам и потребностям использования и охраны того или иного природного объекта с учетом его специфики.

В советский период развития российского экологического права игнорировались объективные предпосылки и требования при осуществлении обоих подходов. Предпочтение отдавалось правовому регулированию общественных отношений в рассматриваемой сфере применительно к отдельным природным объектам. В результате экологическое законодательство было и продолжает оставаться до сих пор слабо развитым. В течение длительного времени юристы-экологи не могли убедить государственные органы в необходимости принятия комплексного закона об охране окружающей среды.

Волевой подход к развитию экологического права имеет существенные отрицательные последствия. Они проявляются, в частности, в том, что в России отсутствует современный механизм правовой охраны окружающей среды, вполне сравнимый с механизмом, имеющимся у передовых государств. Можно утверждать, что существующее в России кризисное состояние окружающей среды в известной мере является следствием такого подхода.

Интегрированный подход к развитию экологического права на современном этапе развивается в основном применительно к регулированию общественных отношений по охране окружающей среды от химического, физического и биологического загрязнения, а также по признанию и защите экологических прав и законных интересов человека и гражданина. В этих направлениях он реализуется главным образом в Федеральном законе "Об охране окружающей среды". Существенным дефектом осуществления интегрированного подхода является то, что в сферу правового регулирования в его рамках пока не включены две другие группы наиболее важных общественных отношений, связанных с регулированием отношений собственности на природные ресурсы и природопользования.

Как должно идти дальнейшее развитие экологического права? Правомерно ли ставить вопрос о преимущественном развитии того или другого подхода? В каком объеме должны реализовываться дифференцированный и интегрированный подходы к регулированию охраны окружающей среды?

С одной стороны, объем правового регулирования соответствующих общественных отношений в рамках того и другого подхода определяется внутренними закономерностями отношения общего и частного. С другой, объем правового регулирования определяется экологическими интересами общества в конкретный период его развития и целями, которые должны быть достигнуты в результате применения права.

Одновременно правомерным и важным в научном и практическом аспектах представляется решение вопроса о приоритете развития этих подходов. Именно исходя из необходимости учета закона единства природы, взаимосвязанности происходящих в ней процессов и явлений, при разработке и принятии актов экологического законодательства опережающее развитие должен получить интегрированный подход. В его рамках формулируются общие принципы регулирования общественных отношений по поводу природы, способы и инструменты, обеспечивающие развитие гармоничного взаимодействия в данной сфере, трансформируемые затем в природоресурсном законодательстве с учетом специфики конкретных природных объектов и ресурсов.

8. Система экологического права

Под системой экологического права понимается структура основных элементов, частей этой отрасли - подотраслей, институтов, норм.

Экологическое право существует в трех качествах: как отрасль права, учебная дисциплина и научная дисциплина. Поэтому вопрос о структуре целесообразно рассмотреть применительно к каждому из них, так как их структура может и не совпадать. Она определяется практическими потребностями последовательного, рационального и наиболее полного решения задач, стоящих перед законодателем, преподавателем и ученым. При структуризации экологического права в зависимости от того, в каком качестве оно рассматривается, могут быть использованы разные основания.

Так, при определении внутренней структуры экологического права, объектом которого является окружающая среда, основой будет служить совокупность правовых норм, регулирующих конкретную, относительно обособленную группу общественных отношений. Здесь можно выделить группы норм, регулирующих отношения собственности на природные ресурсы, права природопользования, организации государственного управления в сфере взаимодействия общества и природы, экологическое нормирование, экспертизу, лицензирование, юридическую ответственность и др. Такие группы норм образуют основные институты экологического права.

При характеристике экологического права как комплексной отрасли (суперотрасли) важно иметь в виду наличие в его системе сформировавшихся и признанных отраслей права - земельного, горного, водного, лесного, фаунистического и воздухоохранительного. Развитие этих отраслей и экологического права в целом связано с реализацией дифференцированного подхода к правовому регулированию общественных отношений по природопользованию и охране окружающей среды применительно к отдельным природным объектам. Эти отрасли являются в значительной степени самостоятельными по отношению к отрасли экологического права. В

системе экологического права они могут рассматриваться как его подотрасли. Они имеют собственную внутреннюю структуру.

Если предметом экологического права являются отношения по охране окружающей среды от вредных химических, физических и биологических воздействий, то закономерно поставить вопрос о выделении в качестве самостоятельных структурных образований тех правовых норм, которые регулируют охрану от химических воздействий, от физических воздействий и от биологических воздействий. Такой подход к структуризации права окружающей среды, являющегося сложной, комплексной отраслью, имеет большое научное и практическое значение. Так, требования об охране окружающей среды от биологического загрязнения содержатся в Федеральном законе "Об охране окружающей среды", лесном законодательстве, законодательстве о животном мире, санитарном, аграрном и ином законодательстве. В какой степени эти требования взаимно согласованы, достаточны в контексте права на благоприятную окружающую среду? Предметный подход к анализу структуры права позволяет дать комплексную оценку состояния законодательства в данной сфере, выявить пробелы и сформулировать предложения по его совершенствованию. Если совокупность правовых норм, касающаяся охраны от химического загрязнения, исследована достаточно полно, то анализу правового регулирования охраны окружающей среды от физического и биологического загрязнения в науке уделялось незаслуженно мало внимания.

А.П. Гетьман считает, что имеются основания рассматривать систему эколого-процессуальных норм как самостоятельную подотрасль в системе экологического права <38>.

<38> Гетьман А.П. Процессуальные нормы и отношения в экологическом праве. Харьков, 1994. С. 4.

При определении структуры экологического права как учебной или научной дисциплины применяется комбинация оснований, позволяющая наиболее полно и успешно решить стоящие перед ними задачи. При этом структура экологического права как учебной дисциплины может включать общую часть (куда входят в основном положения, обосновывающие наличие отрасли экологического права, и институты данной отрасли), особенную часть (содержащую специфические правовые меры по обеспечению рационального использования и по охране земель, недр, вод, лесов и других природных ресурсов, правовой режим особо охраняемых природных территорий, экологически неблагоприятных территорий, правовое регулирование обращения с химическими и иными веществами, материалами и отходами и др.) и специальную часть (право окружающей среды в зарубежных государствах и международное право окружающей среды). Соответственно в зависимости от потребностей конкретного вуза при изучении, к примеру, земельного, водного и иного природоресурсного права может определяться его общая, особенная и специальная части.

В последнее время в учебные планы наряду с экологическим иногда включается природоресурсное право. Это вполне оправданно, так как в рамках курса природоресурсного права имеется возможность дать глубокие знания по правовому регулированию природопользования и охраны окружающей среды. Одновременно нельзя не обратить внимания на нелогичность включения природоресурсного права наряду с экологическим в номенклатуру специальностей на присвоение ученых степеней, утвержденных Государственной высшей аттестационной комиссией РФ. В соответствии с концепцией российского экологического права природоресурсное право является структурной частью данной отрасли права.

9. Принципы экологического права

Право строится и функционирует на определенных принципах, выражающих сущность и социальное назначение права, отражающих его главные свойства и особенности. Принципами права должны руководствоваться все участники экологических отношений - органы законодательной, исполнительной, судебной власти, предприятия, общественные формирования, граждане. Соблюдение принципов может служить мерилом правового и социального характера государства, эффективности всей деятельности по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды, защите экологических прав и законных интересов человека и гражданина.

Экологическое право основано как на общих принципах российского права, так и на принципах данной отрасли (отраслевых). Общими принципами, определяющими сущность права в целом, являются принципы социальной справедливости и социальной свободы, равноправия (равенства перед законом), единства юридических прав и обязанностей, ответственности за вину, законности и некоторые другие.

Отраслевые принципы экологического права могут быть выражены как в специальных нормах-принципах, так и выведены из анализа правовых норм. Так как экологическое право включает в себя в качестве подотраслей земельное, водное и иные отрасли права, соответственно такие принципы содержатся как в законодательстве об окружающей среде, так и в актах отраслевого законодательства.

Принимая во внимание сложность предмета экологического права, заметим, что относительного охраны окружающей среды принципы данной отрасли определены в ст. 3 Федерального закона "Об охране 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 таких принципов, как:

- соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду;
- научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды;
- охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;
- ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях;
- платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде;
- независимость контроля в области охраны окружающей среды;
- презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;
- некоторые другие принципы.

Развитие экологического права на современном этапе весьма динамично. Соответственно развиваются и его принципы. Анализ действующего законодательства и экологического права России позволяет выделить ряд общих для отрасли принципов.

Формируемое экологическое законодательство и право основываются на следующих принципах:

- **предотвращения вреда окружающей среде** в процессе социально-экономического развития. Лицо, осуществляющее или планирующее деятельность, которая оказывает или может оказать неблагоприятное воздействие на окружающую среду, обязано заранее принять и реализовать необходимые меры в соответствии с требованиями законодательства для того, чтобы предотвратить возможный вред. Уполномоченные государственные органы в пределах своей компетенции обеспечивают соблюдение данного принципа;

- **комплексного подхода к правовому регулированию экологических отношений.** Содержание этого важнейшего принципа включает всестороннее регулирование всех отношений, складывающихся в сфере взаимодействия общества и природы, всех видов вредных воздействий на природу, всех субъектов права, оказывающихся в сфере взаимодействия с природой;

- **охраны жизни и здоровья человека.** По существу, это принцип экологической безопасности человека. В соответствии с ним при планировании и ведении хозяйственной и иной деятельности должны быть приняты такие решения и осуществлены такие варианты деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни людей, предотвратить или снизить воздействие неблагоприятных факторов окружающей природной среды на здоровье человека;

- **экосистемного подхода к правовому регулированию охраны окружающей среды и природопользования.** Этот принцип обусловлен диалектической взаимосвязью предметов, явлений и процессов в природе. Реализуется посредством установления требований по охране других природных объектов и окружающей среды в процессе землепользования, лесопользования, недропользования, водопользования, пользования иными природными богатствами. Включает

обеспечение выработки и осуществления мер по охране окружающей среды и природопользованию с учетом взаимозависимости явлений и процессов в экологической системе в масштабе, достаточном для соблюдения права каждого на благоприятную окружающую среду. Он может быть последовательно реализован в рамках развивающейся отрасли экологического права. Инструментами его реализации являются экологическое нормирование, оценка воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, экологическая экспертиза, лицензирование охраны окружающей среды и природопользования. Данный принцип не получил пока должного нормативного регулирования и обеспечения, поскольку в развитии права окружающей среды до последнего времени господствовал отраслевой подход к правовому регулированию охраны и использования отдельных природных ресурсов - земель, недр, вод, лесов и др. В рамках отраслевого подхода недооценивались и соответственно не учитывались в необходимой степени факторы взаимосвязи явлений и процессов в природе как интегрированном объекте;

- **гуманности.** В соответствии с этим принципом законодательство предусматривает меры по предупреждению нанесения чрезмерного, неоправданного, в том числе по этическим соображениям, вреда растительному и животному миру, всем формам жизни. Он вытекает также из ст. 137 Гражданского кодекса РФ, устанавливающей, что при осуществлении гражданских прав не допускается жестокое обращение с животными, противоречащее принципам гуманности. Данный принцип позволяет противостоять антропоцентристским позициям в охране окружающей среды;

- **охрана окружающей среды - дело каждого.** Основой этого принципа является ст. 58 Конституции РФ, в соответствии с которой каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным ресурсам. В его содержание входит не только обязанность каждого охранять природу, но и обязанность государства последовательно решать вопросы экологического воспитания и образования;

- **демократизации (государственной) власти.** Это проявляется в создании правовых условий для вовлечения граждан и общественных формирований в механизм охраны окружающей среды, в частности в механизм подготовки и принятия экологически значимых решений, экологического контроля. Демократия в сфере взаимодействия общества и природы может быть наиболее последовательно реализована посредством урегулирования процедур предоставления природных ресурсов в пользование и охраны окружающей среды от деградации с учетом участия в них граждан;

- **свободы реализации полномочий собственника** по владению, пользованию и распоряжению землей и другими природными ресурсами с учетом экологических интересов настоящего и будущих поколений людей. Принцип свободы реализации полномочий собственника действует также, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц;

- **обеспечения рационального использования природных ресурсов** <39>, в соответствии с которым должно быть обеспечено неистощительное, экологически обоснованное природопользование в интересах настоящего и будущих поколений, сохранение долгосрочного потенциала национальных природных ресурсов. Соблюдение этого принципа является весьма существенным в контексте устойчивого развития;

<39> В мировой науке выработаны правила определения долговременных или постоянных пределов устойчивого потребления природных ресурсов. Так, экономист МБРР Герман Дейли считает, что:

- для возобновимых ресурсов (почва, вода, лес, рыба) темпы потребления не должны превышать темпов регенерации (поэтому, например, отлов рыбы можно проводить в равновесном, устойчивом режиме, если его темпы не превышают темпов воспроизводства оставшейся популяции);

- для невозобновимых ресурсов (ископаемое топливо, высококачественные минеральные руды, грунтовые воды) темпы потребления не должны превышать темпов их замены на возобновимые ресурсы (например, нефтяное месторождение можно эксплуатировать в стабильном режиме, если часть доходов от него систематически вкладывается в разработку и производство солнечных коллекторов или посадку деревьев, так что после исчезновения нефти будет обеспечен эквивалентный поток энергии от возобновимого источника). Herman Daly. Toward Some Operational Principles of Sustainable Development // Ecological Economics. 1990. 2. P. 1 - 6.

- **устойчивого экологически обоснованного экономического и социального развития.** Его содержание определяется обеспечением учета экологических требований в хозяйственной, управленческой и иной деятельности, в том числе намечаемой, в интересах настоящего и будущих поколений;

- **сохранения и защиты экологического равновесия <40> в природе** как важнейшего компонента не только развития человечества, но и его выживания. Обеспечивается посредством экологического нормирования, предупреждения экологического вреда, восстановления нарушенного состояния природной среды;

<40> Экологическое равновесие - 1) баланс естественных или измененных человеком средообразующих компонентов и природных процессов, приводящий к длительному (условно бесконечному) существованию данной экосистемы; 2) динамическое равновесие прихода и оттока энергии, вещества и информации, поддерживающее экосистему в качественно определенном состоянии и ведущее к закономерной смене одной экосистемы другой в ряду сукцессионного развития, характерного для данного географического места и геологического периода. (Сукцессия - последовательная смена биоценозов, преемственно возникающих на одной и той же территории под влиянием природных факторов или воздействия человека). Реймерс Н.Ф. Природопользование. Словарь-справочник. М.: Мысль, 1990. С. 427.

- **свободного доступа к экологической информации.** Полная, достоверная и своевременная информация о состоянии окружающей среды и уровнях антропогенного воздействия на нее является открытой и доступной. Такая информация не может составлять государственную и иную тайну;

- **платности природопользования,** согласно которому любое использование природных ресурсов осуществляется за плату, за исключением общего природопользования граждан, а также случаев, прямо указанных в законодательных актах;

- **разрешительного порядка негативного воздействия на окружающую среду,** в соответствии с которым любая хозяйственная и иная деятельность, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться только на основе соответствующего разрешения, а в необходимых случаях - при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы;

- **"загрязнитель платит".** В соответствии с этим принципом любое лицо обязано платить за отрицательное воздействие осуществляемой им деятельности на окружающую среду. Основан на идее создания условий экономической заинтересованности загрязнителя оплатить проведение превентивных природоохранных мер.

III. ИСТОЧНИКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

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

Наличие развитой системы источников экологического права - существенное условие для выделения совокупности эколого-правовых норм в отдельную отрасль в системе российского права. Под **источниками экологического права** понимаются нормативные правовые акты,

регулирующие отношения в сфере взаимодействия общества и природы, т.е. экологические отношения.

Чтобы служить источниками экологического права, нормативный правовой акт должен отвечать определенным требованиям:

- а) иметь объективно выраженную форму - закон, указ Президента, постановление Правительства, приказ или инструкция министерства, решение органов местного самоуправления;
- б) должен быть принят уполномоченным органом;
- в) должен иметь предусмотренную законом форму;
- г) должен быть официально опубликован. В соответствии со ст. 15 Конституции РФ законы подлежат официально опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Источники экологического права имеют ряд **особенностей**. Так, с учетом того, что земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах и об охране окружающей среды отнесено Конституцией РФ к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, эколого-правовые нормы устанавливаются на обоих уровнях. Еще одна наиболее существенная особенность предопределена характером самой отрасли как комплексной в системе российского права. Правовые нормы данной отрасли имеют "прописку" в разных отраслях права. Наряду со специальным законодательством об окружающей среде, природоресурсным законодательством, они содержатся в актах гражданского, конституционного, предпринимательского, уголовного и иного законодательства.

Вопрос об источниках экологического права представляет собой значительную трудность, так как издается огромное количество нормативных правовых актов на различных уровнях. Преодолению этих трудностей призвана служить классификация нормативных правовых актов в области природопользования и охраны окружающей среды.

Такая классификация может быть проведена по ряду оснований.

1. **По юридической силе** все нормативные правовые акты подразделяются на законы и подзаконные акты:

- а) законы - нормативные правовые акты, принимаемые представительными органами государственной власти;
- б) все иные нормативные правовые акты являются подзаконными актами. Это акты, принимаемые Президентом РФ, Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов Федерации, министерствами и ведомствами, органами местного самоуправления.

2. **По предмету регулирования** источники экологического права можно классифицировать на общие и специальные.

Общие характеризуются тем, что предмет их регулирования широк и охватывает как экологические, так и иные общественные отношения. К таким актам относится, в частности, Конституция РФ.

Специальные: Федеральный закон "Об охране окружающей среды", Водный кодекс РФ, Федеральный закон "О животном мире" и другие акты.

3. **По характеру правового регулирования** нормативные правовые акты можно подразделить на материальные и процессуальные.

Нормативные правовые акты материального характера - акты, содержащие материальные нормы права. Материальные эколого-правовые нормы устанавливают права и обязанности, а также ответственность участников соответствующих отношений. Примерами актов материального характера могут служить Федеральные законы "Об экологической экспертизе", "Об особо охраняемых природных территориях".

Источники экологического права процессуального характера регулируют процессуальные отношения в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Значительная часть материальных норм экологического права может быть реализована лишь посредством осуществления и соответственно регулирования последовательного ряда процессуальных действий. Они касаются, к примеру, предоставления земель в пользование, процедуры разработки нормативов предельно допустимых воздействий на окружающую среду, проведения государственной экологической экспертизы, экологического лицензирования, защиты экологических прав и интересов и т.д. Акты процессуального характера: Гражданский процессуальный кодекс РСФСР; Уголовно-процессуальный кодекс РФ; Положение о порядке

предоставления и аннулирования лицензий на осуществление деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха на территориях национальных парков, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 3 августа 1996 г.; Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы, утвержденное Постановлением Правительства РФ в ред. от 11 июня 1996 г. и др. Материальные и процессуальные нормы в сфере природопользования и охраны окружающей среды часто предусматриваются в одних и тех же актах.

4. **По своему характеру** нормативные правовые акты как источники права можно условно подразделить на кодифицированные и не являющиеся таковыми. Кодифицированными являются систематизированные нормативные правовые акты. Систематизация нормативного материала проводится в процессе нормотворческой деятельности с целью приведения его в соответствие с системой регулирования общественных отношений. Эти акты отличаются более высоким качеством и являются головными в той или иной отрасли права. В экологическом праве кодифицированные акты - Федеральный закон "Об охране окружающей среды", Лесной кодекс РФ, Закон "О недрах" и др.

Систему источников экологического права образуют:

- Конституция РФ,
- федеративные договоры,
- международные договоры РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права,
- федеральные законы,
- нормативные правовые акты Президента РФ,
- нормативные правовые акты Правительства РФ,
- нормативные правовые акты федеральных министерств и ведомств,
- конституции, законы, иные нормативные правовые акты субъектов РФ,
- нормативные правовые акты органов местного самоуправления,
- локальные нормативные правовые акты,
- судебные решения.

В приведенный перечень источников современного экологического права России не включен **обычай**. В историческом плане во взаимодействии общества и природы обычай как неписаное правило поведения играл важную роль в регулировании и обеспечении рационального природопользования. Имеет ли он правовое значение на современном этапе? Ответ, на наш взгляд, может быть только положительным, хотя обычай и не выделен нами в качестве самостоятельного вида источника права. В регулировании использования природных ресурсов обычай имеет большое практическое значение в контексте традиционного природопользования, регулируемого множеством законов. Регулирование отношений по использованию природных ресурсов с учетом традиционного природопользования предусматривается, в частности, Земельным кодексом РФ (ст. 31), Федеральным законом "О животном мире" (ст. 9, 48, 49).

Таким образом, обычай как источник права применяется в практике, но он опосредован в установленных нормах права.

2. Конституционные основы регулирования природопользования и охраны окружающей среды. Федеративные договоры

Как и в любой иной области, в регулировании отношений собственности на природные ресурсы, природопользования, охраны окружающей среды, признания, охраны и защиты экологических прав и законных интересов человека и гражданина Конституция играет основополагающую роль. Эта роль предопределена тем, что в Конституции закрепляются (признаются) права и свободы человека и гражданина, гарантии их соблюдения и защиты, заложены основы правовой системы, основы организации и пределы государственной власти.

При анализе Конституции России как источника экологического права можно выделить две группы норм: общего характера, важных с точки зрения последовательного обеспечения охраны окружающей среды и рационального природопользования, и "чисто" экологические.

К общим относится норма, сформулированная в ст. 1: "Российская Федерация есть демократическое федеративное правовое государство". Характеристика РФ как правового государства означает, что в организации и деятельности государства, в том числе при подготовке и принятии экологически значимых решений, превалируют принципы права, а не мотивы политической и иной целесообразности. Один из наиболее существенных признаков правового

государства - это то, что власть связана правом, когда право превышает власть. Не случайно в некоторых странах вместо категории "правовое государство" используется понятие "господство права". Правовое государство исходит, с одной стороны, из признания неотчуждаемых (прирожденных) прав и возложения на соответствующих субъектов обязанности соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Власть осуществляют только те, кто уполномочен на это Конституцией и законами, причем в рамках определенных им предметов ведения и компетенции. Построение правового государства послужит мощным фактором установления строгого экологического правопорядка в России. С другой стороны, соблюдение требований экологического права будет служить одним из критериев правового государства.

В соответствии со ст. 7 Конституции Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Эта норма также имеет непосредственное отношение к праву окружающей среды, прежде всего в части обеспечения соблюдения и защиты экологических прав каждого. "Достойная жизнь человека", которая должна обеспечиваться в социальном государстве, включает в свое содержание, наряду с материальной обеспеченностью, благополучием, также экологические компоненты. В той мере, в какой проблемы окружающей среды затрагивают экологические интересы человека, эти проблемы носят социальный характер. Соответственно последовательное их решение в интересах человека и общества с помощью средств экологического права является инструментом создания в России социального государства.

Одна из наиболее существенных новаций основ конституционного строя России, установленных действующей Конституцией, связана с закреплением принципа разделения государственной власти в России на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10). Конституция закрепила не что иное, как разделение труда уполномоченных государственных органов на осуществление законодательной, исполнительной и судебной деятельности. Применительно к рассматриваемой нами сфере это - деятельность по формированию современного законодательства об окружающей среде, обеспечению его реализации, а также рационального природопользования и охраны окружающей среды, последовательному соблюдению, охране и защите экологических прав физических и юридических лиц. Соответствующие ветви власти при этом являются независимыми одна от другой. Цель разделения властей - создание гарантий от произвола, обеспечение законности.

При характеристике Конституции РФ как источника экологического права надо обратить особое внимание на специальные - экологические нормы. Одной из центральных по значимости является ст. 9, согласно которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Данная норма определяет роль и место природных ресурсов, с учетом их естественных и экономических свойств, в жизнедеятельности как общества в целом, так и народов, проживающих на соответствующих территориях. Именно в этой норме закрепляется экологическая функция государства и субъектов-природопользователей.

Статья 9 устанавливает также многообразие форм собственности на природные богатства. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Устанавливая право собственности на землю и другие природные ресурсы иных субъектов, кроме государства, Конституция РФ 1993 г. поставила Россию в ряд современных государств и заложила правовые предпосылки для развития рыночной экономики.

Отношения собственности на природные ресурсы регулируются также в ст. 36 Конституции РФ, закрепившей право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю - основное средство производства и операционный базис.

В той же статье провозглашается один из основных принципов рыночной экономики - свободы собственника по владению, пользованию и распоряжению принадлежащим им имуществом. В соответствии с п. 2 ст. 36 владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно. Закрепляя принцип свободы собственника, Конституция РФ воспроизвела принцип, воплощенный в конституциях передовых зарубежных государств. Он заключается в возможности ограничения свободы собственника земли и других природных ресурсов ради общего блага: он свободно владеет, пользуется и распоряжается природными ресурсами до тех пор, пока при этом не наносится ущерб окружающей среде и не нарушаются права и законные интересы иных лиц.

С учетом значимости последовательного решения вопроса об информировании населения об экологических опасностях немалый правовой смысл имеет норма ст. 41 Конституции об

ответственности соответствующих должностных лиц за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей (п. 3).

В развитие содержащегося в ст. 2 Конституции положения о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, она закрепляет в ст. 42 право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Политическое и юридическое значение этой нормы трудно переоценить. Конституционное признание экологических прав важно оценить и в контексте других статей общего характера Основного Закона России. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства (ст. 2). Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18). Эта норма "связывает" органы законодательной, исполнительной и судебной властей провозглашенными Конституцией экологическими и иными правами каждого. Их признание, соблюдение и защита соответствующими государственными органами служит одним из существенных критериев эффективности и правомерности деятельности этих органов. В случае их бездействия и при наличии иных законных оснований граждане вправе обжаловать соответствующее поведение в суде.

Определяя эколого-правовой статус человека и гражданина, наряду с правами Конституция устанавливает обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Правовая и моральная обязанность сохранять природу адресована как каждому жителю города, поселка и деревни в России, так и, что весьма важно, каждому, чья трудовая деятельность сопряжена с природопользованием и воздействием на окружающую среду. Именно от этой категории граждан зависит возможность обеспечения благоприятного состояния окружающей среды в процессе принятия экологически значимых решений, выполнения обычных трудовых обязанностей, связанных с охраной окружающей среды.

С учетом федеративного устройства России Конституция определила предметы исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71) и совместного ведения РФ и субъектов Федерации (ст. 72) в области прав человека и гражданина, собственности на природные ресурсы, природопользования и охраны окружающей среды. Так, в ведении Российской Федерации находятся:

- регулирование и защита прав человека и гражданина;
- федеральная государственная собственность и управление ею (применительно к природным ресурсам и иным объектам, имеющим отношение к рассматриваемой сфере);
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации;
- ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы;
- производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;
- определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации.

Очевидно, что к развитию и осуществлению экологического права имеют отношение и некоторые другие предметы исключительного ведения России.

Обоснованно то, что защита экологических прав человека и гражданина, регулирование некоторых отношений собственности на природные ресурсы, природопользования и охраны окружающей среды в целом отнесено Конституцией РФ к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации. В совместном ведении находятся:

- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- разграничение государственной собственности (применительно к природным ресурсам и иным объектам, имеющим отношение к рассматриваемой сфере);
- природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории;
- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;
- земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

- защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.

Помимо предметов совместного ведения субъекты Российской Федерации в соответствии со ст. 76 осуществляют собственное правовое регулирование.

Таким образом, в Конституции РФ определены основы и закономерности развития федеративной структуры законодательства об окружающей среде.

Наряду с Конституцией РФ к основным источникам экологического права относятся Федеративные договоры:

- о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации;

- о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации;

- о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.

Договоры были подписаны 31 марта 1992 г.

3. Международные договоры РФ в области природопользования и охраны окружающей среды

Международные договоры, соглашения и конвенции в области природопользования и охраны окружающей среды, в которых участвует Россия, традиционно являются источниками национального экологического права. Более того, это особый источник права. Его нормы обладают приоритетом перед нормами, предусмотренными национальным законодательством. Во многих федеральных законах содержится формула: если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Придание договору особой роли вызвано потребностью поддержания и обеспечения мирового правопорядка в сфере взаимодействия общества и природы. В настоящее время Россия является участницей более 70 многосторонних международных договоров, соглашений и конвенций по вопросам окружающей среды.

Кроме того, Конституция РФ к источникам национального права отнесла также общепризнанные принципы и нормы международного права. Речь идет о принципах и нормах, содержащихся в международно-правовых документах, которые не ратифицированы Российской Федерации, но в силу их признания мировым сообществом они стали источником также отечественного права.

4. Закон как источник экологического права

В правовом государстве основным источником экологического права должен быть закон. Это означает, что в законах должно определяться основное содержание правового регулирования общественных отношений собственности на природные ресурсы, по природопользованию и охране окружающей среды, должны быть адекватно урегулированы экологические права и интересы человека и гражданина, механизм их обеспечения и защиты.

Из этого вытекает требование о необходимости более полного регулирования в законе общественных отношений, не делегируя эту работу органам исполнительной власти, как это, как правило, происходит по действующему законодательству. Высокая степень детализации правовых норм и требований в законе, что характерно, к примеру, для зарубежного законодательства, весьма эффективно сказывается на практике осуществления охраны природы. Как правило, если в законе установлены лишь общие требования, требующие затем развития во многих подзаконных актах, это приводит к значительному затягиванию сроков "нормального" урегулирования, а также к противоречиям между ними.

Прежде всего, закон есть средство закрепления государственной экологической политики. Поэтому как акт, принимаемый органом представительной ветви государственной власти, он есть

выражение воли народа в определении политики государства в сфере взаимодействия общества и природы.

Особое место закона в системе источников экологического права обусловлено также тем, что все другие акты как источники права носят подзаконный характер. Их правовое содержание предопределяется соответствием требованиям закона. Подзаконные акты, принятые с нарушением этого правила, не могут применяться.

5. Федеральный закон "Об охране окружающей среды": общая характеристика и место в системе источников экологического права

С принятием нового Федерального закона "Об охране окружающей среды" потерял силу прежний Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды". Принятый 19 декабря 1991 г. Закон РСФСР знаменовал новый этап в развитии российского экологического законодательства как законодательства нового поколения. Его значение заключалось в том, что он заложил основы прогрессивного развития данной отрасли с учетом изменившихся политических, экологических, экономических, социальных условий развития общества и государства на современном этапе.

Новый Закон в основном заимствовал структуру прежнего. В нем содержатся:

- глава I. Общие положения;
- глава II. Основы управления в области охраны окружающей среды;
- глава III. Права и обязанности граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды;
- глава IV. Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды;
- глава V. Нормирование в области охраны окружающей среды;
- глава VI. Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза;
- глава VII. Требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности;
- глава VIII. Зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайных ситуаций;
- глава IX. Природные объекты, находящиеся под особой охраной;
- глава X. Государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг);
- глава XI. Контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль);
- глава XII. Научные исследования в области охраны окружающей среды;
- глава XIII. Основы формирования экологической культуры;
- глава XIV. Ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды и разрешение споров в области охраны окружающей среды;
- глава XV. Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды;
- глава XVI. Заключительные положения.

Как говорится в преамбуле, этот 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. Он регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле, в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Учитывая в основном негативные оценки специалистов по поводу этого Закона, назовем некоторые его достоинства. При этом важно подчеркнуть, что сами достоинства носят условный характер. К таким достоинствам можно отнести, в частности, претензию законодателя на всестороннее (комплексное) регулирование отношений по охране окружающей среды. При этом имеется в виду попытка более широко, в сравнении с прежним Законом, предусмотреть механизм регулирования в данной сфере. Применительно к прежнему Закону высказывались обоснованные претензии по поводу отсутствия в нем требований об оценке воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду, экологической сертификации, экологическом аудите. В

новом Законе, хотя и с дефектами, некоторые положения об этих инструментах появились. Так, об экологическом аудите говорится лишь в статье, определяющей основные понятия. Предусмотрены общие положения об экологическом предпринимательстве.

В контексте концепции устойчивого развития важное значение имеет регулирование нормирования допустимого изъятия компонентов природной среды (ст. 26). Особенно важно то, что Закон предусмотрел требование о нормировании допустимого изъятия ресурсов недр. В отличие от земель, лесов, вод, объектов животного мира, в отношении недр в действующем законодательстве требования о нормировании не установлены.

Законом установлен юридический критерий уровня проектирования предприятий и иных объектов. Таким критерием является внедрение наилучших существующих технологий. Под наилучшей существующей технологией понимается технология, основанная на последних достижениях науки и техники, направленная на снижение негативного воздействия на окружающую среду и имеющая установленный срок практического применения с учетом экономических и социальных факторов.

В виду дефектов практики введения в эксплуатацию предприятий и иных объектов, достоинством Закона является положение об административной и иной ответственности руководителей и членов комиссий по приемке в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов за приемку в эксплуатацию таких объектов, не соответствующих требованиям законодательства в области охраны окружающей среды (ст. 38).

В условиях развития рыночной экономики вполне обоснованным является требование статьи 53 о том, что при приватизации и национализации имущества обеспечиваются проведение мероприятий по охране окружающей среды и возмещение вреда окружающей среде.

Новый Закон предусматривает установление зон экологического бедствия (ст. 57). Им исключены зоны чрезвычайной экологической ситуации, которые регулировались Законом 1991 г. наряду с зонами экологического бедствия. В прежнем Законе отсутствовали четкие критерии, разграничивающие эти две зоны. На практике эти положения не применялись.

Повышению эффективности природоохранной деятельности может способствовать запрет на совмещение функций государственного контроля в области охраны окружающей среды и функций хозяйственного использования природных ресурсов (ст. 65).

Из нового Закона вполне обоснованно исключена статья о материальной ответственности за экологические правонарушения как не содержащая экологических характеристик.

В целом специалистами Федеральный закон "Об охране окружающей среды" резко критикуется по многим основаниям <41>. В нем не отражены подходы к охране окружающей среды и современные концепции государственной экологической политики России в XXI столетии, а также учтены два ряда факторов: а) произошедшие изменения социально-политического и экономического устройства; б) результаты проведенной в стране правовой реформы, в первую очередь созданное экологическое законодательство. Он содержит множество декларативных положений. В нем не использованы современные средства юридической техники. Не регулируются процессуальные отношения. Текст Закона изобилует стилистическими погрешностями.

<41> См.: Бринчук М.М., Дубовик О.Л. Федеральный закон "Об охране окружающей среды": теория и практика // Государство и право. 2003. N 3.

Федеральный закон "Об охране окружающей среды" как головной акт в теоретическом плане с учетом специфики и сложности объекта регулирования занимает специфическое место в системе экологического законодательства и права <42>. Специфика такого акта определяется прежде всего тем, что с учетом единства природы, применительно к интегрированному и дифференцированному подходам в развитии экологического законодательства и права создаваемый им механизм регулирования экологических отношений носит универсальный характер. Элементы этого механизма - экологическое нормирование и стандартизация, оценка воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, экологическая экспертиза, сертификация, аудит, лицензирование, меры экономического стимулирования, планирование, финансирование, страхование, мониторинг, контроль и некоторые другие - служат достижению целей как охраны окружающей среды в целом, так и обеспечения рационального использования и охраны отдельных природных ресурсов.

<42> См.: Бринчук М.М. О головном акте экологического законодательства // Государство и право. 2001. N 11. С. 64 - 75.

На практике в силу дефектов он не сможет вполне реализовать свою роль.

6. Экологическое законодательство

Экологическое законодательство - это совокупность законов, которые регулируют отношения, образующие предмет экологического права. Основываясь на критерии объекта правового регулирования, совокупность таких законов можно подразделить на три группы: законодательство об окружающей среде, о природных комплексах и природоресурсное законодательство. Объектом экологических отношений, регулируемых законами первой группы, является окружающая среда (природа) в целом, второй - природные комплексы, третьей - отдельные природные объекты.

Законодательство об окружающей среде в собственном смысле - новое явление для России. Оно стало развиваться лишь с 90-х годов прошлого века. Наряду с Федеральным законом "Об охране окружающей среды" к нему, в частности, относятся:

- Федеральный закон "Об экологической экспертизе";
- Федеральный закон "О радиационной безопасности населения";
- Федеральный закон "Об отходах производства и потребления";
- Федеральный закон "О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами".

Законодательство о природных комплексах, также новая структурная часть российского законодательства, включает:

- Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях";
- Федеральный закон "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах";
- Федеральный закон "О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории";
- Федеральный закон "О континентальном шельфе Российской Федерации";
- Федеральный закон "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации";
- Федеральный закон "О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне";
- Федеральный закон "Об охране озера Байкал";
- Федеральный закон "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации".

Значительный удельный вес в системе экологического законодательства занимает **природоресурсное законодательство**. В отличие от законодательства об окружающей среде в собственном смысле, природоресурсное законодательство более развито, поскольку, как подчеркивалось ранее, экологическое законодательство в советской России развивалось преимущественно применительно к использованию и охране отдельных природных ресурсов.

Природоресурсное законодательство - это совокупность законов, регулирующих отношения по использованию и охране отдельных природных объектов. Оно включает:

- Земельный кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон "Об обороте сельскохозяйственных земель";
- Закон РФ "О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства";
- Федеральный закон "О мелиорации земель";
- Федеральный закон "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения";
- Федеральный закон "О землеустройстве";
- Федеральный закон "О государственном земельном кадастре";
- Водный кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон "О плате за пользование водными объектами";
- Лесной кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О недрах";

- Федеральный закон "Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции";
- Федеральный закон "О животном мире";
- Федеральный закон "Об охране атмосферного воздуха".

Здесь нами только названы акты без какой-либо их характеристики. В дальнейшем их содержание будет раскрыто применительно к конкретным вопросам. Об их объекте сказано в названии того или иного закона. Достаточно отметить, что эти законы являются, как правило, кодификационными, головными применительно к соответствующим институтам экологического права или отраслям природоресурсного законодательства.

7. Гражданское, конституционное, административное, предпринимательское, уголовное и иное законодательство как источник экологического права

В той мере, в какой акты названных отраслей законодательства регулируют отношения в сфере взаимодействия общества и природы, они служат источниками экологического права. Нормативные предписания в данной сфере предусмотрены в большинстве отраслей российского законодательства. Так, они установлены: Основами законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г.; Федеральным законом от 9 января 1996 г. "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О защите прав потребителей" и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях"; Федеральным законом от 30 марта 1999 г. "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" и др.

Отношения по охране и защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц, по обеспечению выполнения правовых требований природопользования и охраны окружающей среды регулируются также Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. "О Конституционном суде Российской Федерации"; Федеральным конституционным законом от 17 ноября 1995 г. "О внесении изменений и дополнений в Закон РФ "О прокуратуре Российской Федерации"; Федеральным конституционным законом от 28 апреля 1995 г. "Об арбитражных судах в Российской Федерации"; Федеральным законом "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации от 14 декабря 1995 г. "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан"; Арбитражным процессуальным кодексом РФ (принят 5 мая 1995 г.); Уголовным кодексом Российской Федерации (принят 24 мая 1996 г.); Гражданским кодексом РФ. Частью первой (принята 30 ноября 1994 г.); Гражданским кодексом РФ. Частью второй (принята 26 января 1996 г.), Кодексом РФ об административных правонарушениях (принят 30 декабря 2001 г.) и др.

8. Нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, федеральных министерств и ведомств в системе источников экологического права

Названные виды нормативных правовых актов объединяет то, что все они могут служить источниками экологического права, а также то, что они носят подзаконный характер. В системе источников они расположены в определенной иерархии.

Оценивая в целом данную группу источников экологического права, важно подчеркнуть, что они занимают значительное удельное место в системе таких источников. В советский период развития России при наличии существенных пробелов в экологическом законодательстве они были доминирующими источниками и устанавливали многие первичные правовые нормы. Для современного этапа, с учетом перспектив создания правового государства, их удельный вес должен быть существенно уменьшен. При этом необходимо соблюдение правила о том, что основное содержание правовых норм должно быть предусмотрено законом. Преимущественно законами должны устанавливаться первичные нормы права, конкретизируемые и развиваемые затем в подзаконных актах. Роль подзаконных актов в механизме действия права существенна. В теории права высказывается точка зрения, что в основном в форме конкретизации реализуется право, выраженное в законах.

А. Нормотворческая компетенция Президента России предусмотрена ст. 90 Конституции РФ, согласно которой Президент РФ принимает акты в форме указов и распоряжений. Источниками экологического права являются те из них, которые устанавливают нормы права, то есть правила общего характера, модель поведения. Для них характерна неперсонифицированность адресата, возможность многократного применения и т.п. Указы и распоряжения главы государства обязательны для исполнения на всей территории России. Как подзаконные акты они не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам.

В целом Президентом РФ принимается значительное число указов и распоряжений в сфере взаимодействия общества и природы. Круг отношений, регулируемых нормативными правовыми актами Президента, весьма широк. В качестве иллюстраций назовем Указ от 2 октября 1992 г. "Об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации"; Указ от 4 февраля 1994 г. "О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития"; Указ от 6 июля 1994 г. "О природных ресурсах побережий Черного и Азовского морей"; Указ от 22 ноября 1994 г. "О деятельности российских физических и юридических лиц по разведке и разработке минеральных ресурсов морского дна за пределами континентального шельфа"; Указ от 1 апреля 1996 г. "О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию"; Указ от 29 августа 1997 г. "О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере"; Указ от 21 июля 2007 г. N 933 "О дне эколога"; Указ от 4 июня 2008 г. N 889 "О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики".

Б. В соответствии с Конституцией России нормотворческая компетенция Правительства РФ в области природопользования и охраны окружающей среды существенным образом отличается от компетенции Президента. Согласно ст. 115 Правительство издает постановления и распоряжения на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ. Статья 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 "О Правительстве Российской Федерации" предусматривает уточнение: акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ.

Конституционное положение о нормотворческой деятельности Правительства РФ "на основании и во исполнение" актов более высокого иерархического уровня, вытекающее из принципа разделения властей. Оно означает, что Правительство может создать норму права в рамках делегированного нормотворчества, когда необходимость принятия правительственного постановления или распоряжения вытекает из актов более высокого иерархического уровня. Правительство принимает свои акты, создавая источники экологического права, если это предусмотрено в законе или указе президента, или если это необходимо для выполнения возложенной на Правительство функции. Так, в Федеральном законе "Об охране окружающей среды" предусматривается, что обязательная экологическая сертификация осуществляется в порядке, определяемом Правительством РФ.

Постановления и распоряжения Правительства в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента могут быть отменены Президентом РФ или обжалованы в суде.

Правительство России весьма активно в регулировании отношений по природопользованию и охране окружающей среды. К примеру, им приняты Постановления от 3 августа 1992 г. "Об утверждении Порядка разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов"; от 28 августа 1992 г. "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия"; от 11 июня 1996 г. "Об утверждении Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы"; от 16 июня 2000 г. "О Правилах разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение"; от 3 октября 2000 г. "Об утверждении пределов допустимых концентраций и условий сброса вредных веществ в исключительной экономической зоне Российской Федерации"; от 15 января 2001 г. "Об утверждении Положения о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха"; от 29 мая 2008 г. N 404 "О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации"; от 12 августа 2008 г. N 603 "Об утверждении Правил образования рыбохозяйственных заповедных зон" и др.

В. Разновидностью источников экологического права являются нормативные правовые акты федеральных министерств и ведомств. Нормативные правовые акты федеральных органов

исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции. При этом акты специально уполномоченных государственных органов в области природопользования и охраны окружающей среды, наделенных надведомственной компетенцией, являются обязательными для других министерств и ведомств, юридических и физических лиц, общественных объединений. Акты министерств и ведомств, осуществляющих отраслевое управление, обязательны для исполнения в пределах соответствующей отрасли.

Требования по подготовке нормативных правовых актов федеральных министерств и ведомств определяются Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации". Нормативные правовые акты названных органов издаются только в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Акты, изданные в ином виде (например, указания, письма, телеграммы и др.), не должны носить нормативный правовой характер.

19 января 2005 г. Постановлением Правительства РФ N 30 "О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти" <43> перечень издаваемых видов ведомственных актов пополнился регламентом. Каждый орган исполнительной власти обязан разработать свои регламенты в соответствии с Типовым регламентом. Этим органом предписывалось также разработать административные регламенты исполнения государственных функций.

<43> СЗ РФ. 2005. N 4. Ст. 305.

В зависимости от характера правовых норм, устанавливаемых в ведомственных актах, последние подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ. Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты:

а) содержащие правовые нормы, затрагивающие: экологические права и обязанности граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства; гарантии их осуществления, закрепленные в Конституции РФ и иных законодательных актах РФ; механизм реализации прав и обязанностей;

б) устанавливающие правовой статус организаций;

в) имеющие межведомственный характер.

Кроме того, в соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции РФ любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Нормативные правовые акты, принимаемые специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в области природопользования и охраны окружающей среды, как правило, имеют межведомственный характер. Обширный массив таких актов, в частности, включает:

- Правила охраны поверхностных вод, утвержденные Приказом Госкомприроды СССР от 21 февраля 1991 г.;

- Приказ Минприроды России от 29 декабря 1995 г. "Об утверждении Инструкции по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности";

- Приказ Госкомэкологии от 19 апреля 2000 г. "О реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 г. N 251 "Об утверждении Перечня вредных веществ, сброс которых в исключительной экономической зоне Российской Федерации с судов, других плавучих средств, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений запрещен";

- Приказ Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. "Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации";

- Приказ МПР России и МНС России от 22 марта 2001 г. "О совместной деятельности МПР России и МНС России в осуществлении сбора платежей за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и иные виды вредного воздействия на окружающую природную среду";

- Приказ Минимущества России, МНС России, Минфина России и Росземкадастра от 23 апреля 2001 г. "О проведении совместных мероприятий по обеспечению поступления доходов от арендной платы за землю в федеральный бюджет Российской Федерации";
- Приказ МПР России от 16 апреля 2001 г. "О создании системы обязательной сертификации древесины, отпускаемой на корню, и второстепенных лесных ресурсов в лесном фонде Российской Федерации, об утверждении положений о системе и о знаке соответствия системы";
- Приказ МПР России от 7 мая 2001 г. "Об установлении лимитов водопользования субъектам Российской Федерации";
- Приказ МПР России от 26 сентября 2000 г. "О специализированных морских инспекциях Министерства природных ресурсов Российской Федерации";
- Приказ МПР России от 30 марта 2007 г. N 71 "Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства";
- Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 16 июля 2008 г. N 151 "Об утверждении Долгосрочной государственной программы изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья".

Важную роль в качестве источников экологического права играют нормативные акты, принимаемые специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей среды в соответствующих сферах: Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека - в области санитарной охраны окружающей среды; Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии - в области экологической регламентации и стандартизации производства продукции массового производства и др.

9. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

В соответствии с Федеративным договором и Конституцией РФ природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации. Нормативное правовое регулирование названных отношений осуществляют органы как законодательной, так и исполнительной ветвей государственной власти субъектов РФ.

Какова предметная сфера правового регулирования экологических отношений на уровне субъектов РФ? Она в основном определена в праве. Согласно Федеративному договору, а также Конституции РФ земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации. Хотя в Конституции непосредственно и не предусмотрено, но к совместному ведению относится также законодательство о животном мире и законодательство об охране атмосферного воздуха. По предмету совместного ведения субъекты Федерации осуществляют совместное с Федерацией правовое регулирование. Вне этих предметов субъекты РФ осуществляют собственное правовое регулирование.

Субъекты РФ осуществляют правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды с учетом политических, социально-экономических, природно-климатических, экологических, исторических и иных особенностей регионов.

Принципиально важное правило закреплено в ч. 5 ст. 76 Конституции РФ: 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, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон. Это правило служит достижению целей: а) обеспечения единообразного правового регулирования общественных отношений в той или иной сфере, б) обеспечения правопорядка в стране.

Если же имеется противоречие между федеральным законом и нормативным актом субъекта РФ, принятым по предметам собственного правового регулирования, то применяется акт субъекта Федерации.

Нормативные правовые акты принимаются субъектами РФ в разных формах. В республиках - субъектах РФ это конституции. Законодательные акты принимаются в форме уставов (например, Устав города Москвы), кодексов (Земельный кодекс Республики Карелия, Экологический кодекс Башкортостана), законов, уложений. Органы исполнительной власти принимают указы, постановления, распоряжения.

Перечень источников экологического права субъектов РФ весьма широк. Законы об охране окружающей природной среды приняты в Якутии, Туве, Марий Эл, Дагестане, Бурятии, Хакасии, Ханты-Мансийском автономном округе, Курганской, Рязанской и Пермской областях и др. В Республике Башкортостан принят Экологический кодекс.

Распространены в регионах законы об особо охраняемых природных территориях (Вологодская, Кировская, Оренбургская, Томская, Свердловская области, Приморский и Краснодарский края, Республика Дагестан), об экологической экспертизе (Калининградская и Кировская области, республики Калмыкия и Татарстан), об отходах (Краснодарский край, Калининградская и Московская области, Республика Башкортостан), об экологических фондах (Амурская, Вологодская, Калининградская, Калужская, Кемеровская, Новосибирская, Ульяновская области, Алтайский край). Некоторые субъекты приняли законы об экологической безопасности (Адыгея, Волгоградская область), о радиационной безопасности (Челябинская область), о защите от ЧС природного и техногенного характера (Москва, Воронежская и Калининградская области), о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах (Алтайский край, Омская и Тверская области, Кабардино-Балкария), о безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами (Алтайский край). Региональные источники часто содержат нормы, творчески дополняющие, развивающие федеральное законодательство, а в ряде случаев и опережающие его. Есть даже целые законы, не имеющие аналогов на уровне Федерации: в Татарстане и в Башкортостане приняты Законы "О растительном мире", в Москве - Законы "О защите зеленых насаждений" и "О регулировании градостроительной деятельности на территориях природного комплекса города Москвы", в Воронежской области - "О питьевой воде", в Ленинградской области - "О комплексном природопользовании", в Волгоградской области - "О безопасности населения и охране окружающей среды при освоении месторождений нефти и газа, содержащих сероводород", в Свердловской и Челябинской областях - "Об экологическом мониторинге", в Томской и Ивановской областях - "Об экологическом аудите", в Нижегородской области - "Об экологическом страховании", в Калининградской области - "Об экологической политике", в Республике Башкортостан - "О государственной политике в области экологического образования", в Амурской области - "Об общественной экологической экспертизе", в Хабаровском крае - "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера в Хабаровском крае" и др.

При характеристике источников экологического права, создаваемых федеральными органами исполнительной власти РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ, важно упомянуть соглашения о взаимной передаче части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Возможности развития договорных отношений между указанными органами предусмотрены Конституцией РФ и Федеральным законом "Об охране окружающей среды". Согласно ст. 9 Закона разграничение полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, а также договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Договорные отношения в сфере природопользования и охраны окружающей среды развиваются довольно активно. В частности, они оформлены Соглашением от 5 июня 1993 г. между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Татарстан о взаимодействии в области охраны окружающей среды; Соглашением от 27 мая 1996 г. N 7 между Правительством Российской Федерации и администрацией Иркутской области о разграничении предметов ведения и полномочий в области охраны окружающей природной среды; Соглашением от 29 мая 1996 г. N 8 между Правительством Российской Федерации и администрацией Ростовской области о разграничении полномочий в сфере владения, пользования и распоряжения природными ресурсами и охраны окружающей природной среды. Такие соглашения служат не только средством достижения целей оптимального решения экологических задач с учетом национальных и региональных условий, но и обеспечения политической стабильности в стране.

10. Акты органов местного самоуправления и локальные акты в области природопользования и охраны окружающей среды

Источниками экологического права являются **нормативные правовые акты представительных и исполнительных органов местного самоуправления**, если в соответствии с Конституцией РФ эти органы наделены законом необходимыми государственными полномочиями. Такие полномочия определены рядом законодательных актов, в том числе Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Он относит к ведению местного самоуправления принятие и изменение уставов муниципальных образований, а также обеспечение санитарного благополучия населения, регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований, благоустройство и озеленение территории, организацию утилизации и переработки отходов, участие в охране окружающей среды.

Закон "Об охране окружающей среды" также определяет ряд полномочий органов местного самоуправления: организацию мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды, организацию утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, организацию мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа, и др.

Перечисленные полномочия органов местного самоуправления осуществляются посредством принятия нормативных правовых актов.

Самый низкий уровень актов как источников экологического права - **локальные нормативные акты**, принимаемые на предприятиях. Выделяются локальные акты общего характера и специальные. Акты общего характера - коллективный договор, правила внутреннего трудового распорядка. Особое место в системе локальных источников права окружающей среды занимает устав предприятия. В уставах содержатся нормы относительно правового режима имущества и земли, организации управления, в том числе управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Согласно статье 41 Трудового кодекса РФ от 30 декабря 2001 г. в коллективный договор могут включаться взаимные обязательства работников и работодателя по вопросам экологической безопасности и охраны здоровья работников на производстве.

Специальные акты - планы организационно-технических мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов, должностные инструкции и др. Действие эколого-правовых норм, содержащихся в локальных нормативных актах, ограничено рамками предприятия и иного формирования.

11. Роль судебной практики в регулировании экологических отношений

Являются ли решения, принимаемые судами по вопросам, отнесенным к предмету права окружающей среды, источником этого права? Наиболее распространенная позиция по этому вопросу выражена В.В. Петровым: "Решения судов, несмотря на свою оригинальность и юридическую грамотность, не могут служить образцом, источником для принятия решения по другому аналогичному делу. Отсюда следует, что российская доктрина рассматривает судебную практику лишь в плане применения права, толкования и разъяснения его отдельных положений" <44>.

<44> Петров В.В. Экологическое право России: Учебник. М., 1995. С. 96.

Полагаем, однако, что анализ роли судов в контексте принципа разделения властей и признания судебной власти в качестве самостоятельной ветви государственной власти дает основание для существования иной позиции. Ее суть - в признании судебной практики источником права окружающей среды, поскольку в рамках принципа разделения властей суды наделяются новыми полномочиями нормотворческого органа власти.

Так, в соответствии со ст. 46 Конституции РФ решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Отсюда следует, что нормативный акт любого уровня может быть обжалован в суд. Согласно Федеральному конституционному закону "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд разрешает дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Федерации. При этом Конституционный Суд может признать акты неконституционными, что является основанием для их отмены. Решения других

органов, нарушающие права и свободы граждан, могут быть обжалованы в суды (ст. 3 Закона "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан"). Решение суда о признании неконституционным и отмене того или иного нормативного акта порождает новые права и обязанности участников общественных отношений. По существу, такое решение безусловно оказывается нормотворческим.

Конституцией РФ (ст. ст. 126, 127) закреплено право Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ давать разъяснения по вопросам судебной практики. Разъяснения пленумов этих судов носят общий неперсонифицированный характер и, бесспорно, являются источником права.

Так, Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 21 декабря 1993 г. судам даны разъяснения по вопросам рассмотрения жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан, в том числе экологические права.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 1994 г. рассмотрены некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда. Под моральным вредом понимаются нравственные или физические страдания, причиненные действиями (бездействием), посягающими на принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона нематериальные блага (жизнь, здоровье и т.п.), или нарушающие личные неимущественные права (право на пользование своим имуществом и др.) либо имущественные права гражданина.

Судам предоставлено право непосредственного применения Конституции РФ. При осуществлении этого права суд может не применять тот или иной закон, если, по мнению суда, он противоречит Конституции (Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г.). Такое решение суда, по существу, отменяющее закон, является источником права.

Наконец, при рассмотрении отдельных дел суды восполняют пробелы в праве, руководствуясь внутренним убеждением. Если такие решения апробируются Верховным Судом или Высшим Арбитражным Судом и публикуются, они становятся источником права.

IV. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

1. Понятие и виды экологических правоотношений

Экологическое правоотношение - это реально существующее общественное отношение, урегулированное нормами экологического права, участники которого являются носителями субъективных прав и обязанностей.

Реальность экологического правоотношения проявляется в трансформировании общих правил, предусмотренных нормами экологического права, регулирующих общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы (объективное право), в конкретные права и обязанности участников данного отношения (субъективное право). Объективное право представляет собой совокупность правовых норм, устанавливающих права и обязанности неопределенного круга субъектов экологического права. Субъективное право является индивидуализированным. Общие права и обязанности становятся принадлежностью конкретных лиц, участвующих в правоотношении. При этом регулируемые объективным экологическим правом общественные отношения превращаются в конкретные экологические правоотношения.

Экологические правоотношения характеризуются определенными **признаками**:

- они складываются на основе норм экологического права;
- субъекты правоотношения являются носителями конкретных прав и обязанностей. При этом если один субъект правоотношения является обладателем определенных прав, то на другого возлагаются корреспондирующие им обязанности. Так, в соответствии с Конституцией РФ и

многими законами устанавливается право человека и гражданина на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды. Этим правам корреспондирует обязанность государственных органов, предприятий и иных субъектов экологического права такую информацию предоставить;

- носят сознательно-волевой характер. Правоотношения складываются на основе правовых норм, созданных по воле людей. Субъекты правоотношений посредством волевых и осознанных действий реализуют свои права и обязанности, предусмотренные этими нормами;

- гарантируются государством и охраняются в необходимых случаях его принудительной силой. Государство создает необходимые политические, экономические, социальные и иные условия для реализации эколого-правовых норм. В случае нарушения меры свободы участниками экологического правоотношения при реализации ими прав и обязанностей, определенных правовыми нормами, государство использует принудительную силу.

Экологические правоотношения направлены на обеспечение интересов человека, гражданина, общества и государства в рамках общественных отношений, образующих предмет экологического права, т.е. отношений 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 защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Экологические правоотношения, будучи выделенными по отраслевому признаку, в зависимости от иных оснований классификации весьма разнообразны <45>.

<45> См.: Общая теория права и государства / Под ред. академика РАЕН В.В. Лазарева. М.: Юристъ, 1994. С. 142 - 144.

В соответствии с функциями норм права экологические правоотношения, формируемые на их основании, подразделяются на **регулятивные и охранительные**. Регулятивные экологические правоотношения направлены на обеспечение развития общественных отношений по природопользованию и охране окружающей среды. Это правоотношения по поводу экологического нормирования, экспертизы, лицензирования, сертификации, аудита, ведения государственных кадастров природных ресурсов и комплексов, мониторинга и др. К охранительным правоотношениям относятся правоотношения по защите экологических прав физических и юридических лиц, по применению юридической ответственности за экологические правонарушения.

В теории права различаются **общие и конкретные** правоотношения. Общие экологические правоотношения возникают непосредственно из закона. Такие правоотношения складываются между личностью (или юридическим лицом) и государством. В таком случае закон является юридическим фактом, порождающим экологическое правоотношение. Так, общие экологические правоотношения возникают из ряда норм Федерального закона "Об охране окружающей среды" о запретах: о строительстве и реконструкции зданий, строений, сооружений и иных объектов до утверждения проектов и до отвода земельных участков в натуре (ст. 37); ввода в эксплуатацию предприятий 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 (ст. 38), ввоза в Российскую Федерацию радиоактивных отходов и ядерных материалов из иностранных государств в целях их хранения и захоронения (ст. 48) и др. Конкретные правоотношения возникают на основе юридических фактов, например разрешения на выброс загрязняющих веществ в атмосферу, сброс сточных вод и т.п.

По степени определенности субъектов экологические правоотношения разделяются на **абсолютные и относительные**. Абсолютные экологические правоотношения - те, в которых определена только одна сторона - носитель субъективного права, например, права на благоприятную окружающую среду, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды. Вторая сторона правоотношения, на которую возложена юридическая обязанность соблюдать эти права, является персонально не определенной. В относительном экологическом правоотношении стороны персонально определены. К примеру, в правоотношении по нормированию предельно допустимых вредных воздействий на природу одной стороной является

территориальный орган Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, другой - предприятие, которое такие воздействия оказывает.

Посредством экологических правоотношений реализуются предусмотренные в нормах экологического права меры по обеспечению рационального природопользования, охране окружающей среды, реализации, соблюдению и охране экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц. Эти меры имеют своих адресатов.

Экологические правоотношения имеют свою структуру. Ее элементами являются субъекты, объекты, права и обязанности.

2. Субъекты экологических правоотношений. Правоспособность и дееспособность

Субъектами экологических правоотношений являются субъекты экологического права, обладающие экологической правоспособностью и дееспособностью.

Субъекты экологических правоотношений по характеру обеспечиваемых и охраняемых правом экологически значимых интересов подразделяются на две группы - физические лица и организации. К организациям относятся государство в целом, государственные органы, муниципальные органы, юридические лица, общественные организации.

Круг субъектов определяется законодательством. Однако мера участия субъектов в экологических правоотношениях различна. Она определяется их правоспособностью и дееспособностью.

Экологическая правоспособность - определенная законом способность лица быть носителем экологических прав и обязанностей. Правоспособность физического лица в экологическом праве часто возникает с момента рождения человека. Она связана с признанием законом его определенных прав. Например, Конституцией РФ признано право каждого на благоприятную окружающую среду. Лесным кодексом РФ установлено право на свободное пребывание в лесах с целью отдыха, сбора ягод, грибов для личных нужд. Во многих случаях экологическая правоспособность физического лица возникает по достижении определенного возраста. Так, специальное природопользование (лесопользование, водопользование и др.) может осуществляться физическим лицом по достижении совершеннолетия.

Экологическая правоспособность организации возникает на основаниях и в порядке, которым предусмотрены законом.

Экологическая дееспособность - это способность физического лица как субъекта экологического права и правоотношения осуществлять своими действиями принадлежащие ему экологические права и обязанности. Сущность экологической дееспособности проявляется в том, что гражданин, к примеру, реализуя свое право на специальное природопользование, может обратиться в уполномоченные государственные органы для получения лицензии. Праву на природопользование корреспондирует обязанность по охране природы. Если в процессе такого природопользования будет причинен экологический или экогенный вред, то гражданин обязан его возместить.

Экологическая дееспособность, в отличие от правоспособности, всегда возникает по достижении определенного законом возраста. Экологическая дееспособность возникает в полном объеме по достижении восемнадцатилетнего возраста.

3. Объекты экологических правоотношений

Объектами экологических правоотношений являются объекты экологических отношений, регулируемых нормами экологического права. Объекты экологических отношений весьма разнообразны. В рамках интегрированного и дифференцированного подходов к регулированию экологических отношений выделяются две группы объектов.

К первой группе относятся окружающая среда или природа, а также природные комплексы (государственные природные заповедники, парки, заказники и другие особо охраняемые природные территории и территории традиционного природопользования). Вторая группа - отдельные природные объекты и ресурсы - земля, недра, воды, атмосферный воздух, леса и растительный мир вне лесов, животный мир, озоновый слой, климат, околоземное космическое пространство.

Более подробно вопрос об объектах экологических общественных отношений рассмотрен в главе II учебника.

Применительно к вопросу об объектах экологических правоотношений целесообразно рассмотреть также вопрос о сфере их распространения. Прежде всего подчеркнем, что такие объекты расположены в основном в пределах государственной территории Российской Федерации. Некоторые такие объекты расположены и за пределами территории российского государства, например исключительная экономическая зона.

4. Содержание экологических правоотношений

Содержание экологических правоотношений определяется совокупностью субъективных экологических прав и юридических обязанностей.

Субъективное экологическое право <46> представляет собой предусмотренную юридической нормой меру возможного поведения участника правоотношения. Говоря о том, что право - это мера возможного поведения, мы подчеркиваем, что обладатель права по своему усмотрению решает вопрос о его реализации. Субъект всегда может отказаться от использования права, которое ему принадлежит, за исключением случаев, когда субъективное право является одновременно и юридической обязанностью (полномочия государственных органов и должностных лиц) <47>.

<46> Вопрос об экологических правах человека рассмотрен подробно в разделе V учебника в теме "Эколого-правовой статус человека".

<47> См.: Общая теория права и государства / Под ред. академика РАЕН В.В. Лазарева. М.: Юристъ, 1994. С. 144.

Субъективные права, установленные в экологическом праве, по своему содержанию и характеру различаются. К примеру, субъективное право на благоприятную окружающую среду существенно отличается от права собственности на землю и другие природные ресурсы. Особенность последнего в том, что собственник может по своему усмотрению пользоваться соответствующим благом до определенного предела, установленного законом. В соответствии со ст. 36 Конституции РФ владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Юридическая обязанность - это предусмотренная нормой права мера должного поведения участника экологического правоотношения. Юридическая обязанность отличается от субъективного права тем, что от нее субъект правоотношения не может отказаться. Неисполнение обязанности является основанием для применения юридической ответственности. Ответственность наступает также при ненадлежащем исполнении обязанности.

Юридическая обязанность является мерой поведения субъекта экологического правоотношения, определяемой законом в целях охраны окружающей среды, обеспечения рационального природопользования, соблюдения экологических прав. Нарушение этой меры влечет нарушение субъективного права.

Юридические обязанности в экологическом праве, относящиеся к публичному праву, обладают той особенностью, что в их основу положены как частные, так и публичные интересы. В связи с этим особое значение в экологическом праве имеют обязанности государства, его органов и должностных лиц. В рамках экологической функции государство обеспечивает общественные интересы. Поэтому права и обязанности государства, его органов и должностных лиц совпадают, объединяясь термином "полномочия" <48>.

<48> Общая теория права и государства / Под ред. академика РАЕН В.В. Лазарева. М.: Юристъ, 1994. С. 147.

5. Возникновение, изменение и прекращение экологических правоотношений

Основаниями возникновения, изменения и прекращения экологических правоотношений являются юридические факты. **Юридические факты** - это такие жизненные обстоятельства, с которыми нормы экологического права связывают возникновение, изменение или прекращение юридических отношений. Юридические факты вызывают наступление предусмотренных нормой юридических последствий.

Все юридические факты делятся на **действия и события**. Действия всегда являются осознанными и волевыми актами поведения людей. Они делятся на **правомерные и неправомерные**. Все действия классифицируются на **юридические акты и поступки**. **Юридические акты** - действия, которые направлены на достижение определенных юридических последствий. К примеру, согласно ст. 14 Федерального закона "Об охране атмосферного воздуха" выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарным источником допускается на основании разрешения, выданного территориальным органом специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха в порядке, определенном Правительством РФ. Юридическим актом в данном случае будет обращение лица - владельца стационарного источника загрязнения атмосферного воздуха в уполномоченный государственный орган за разрешением.

Юридические поступки - это такие действия, которые независимо от намерения лица влекут возникновение юридических последствий, т.е. порождают, изменяют либо прекращают экологическое правоотношение. Например, намерение построить высокоскоростную магистраль Санкт-Петербург - Москва влечет необходимость проведения оценки воздействия на окружающую среду. До передачи материалов проекта на государственную экологическую экспертизу инициатор намечаемой деятельности обязан обеспечить согласование материалов с органами федерального надзора и контроля и органами местного самоуправления и получить их положительные заключения и (или) документы согласований.

В контексте обсуждения вопроса о действиях как формы юридических фактов, служащих основанием возникновения экологических правоотношений, важно обратить внимание на то, что необходимость их (действий) осуществления всеми субъектами экологического права, в том числе государства в лице уполномоченных органов, вытекает из закона. К примеру, одной из основных мер охраны окружающей среды является нормирование качества окружающей среды, требования которого определены Федеральным законом "Об охране окружающей среды". Определенные Правительством РФ уполномоченные государственные органы исполнительной власти обязаны обеспечить разработку и утверждение таких нормативов.

Наиболее существенной причиной низкой эффективности экологического права в Российской Федерации является то, что специально уполномоченные государственные органы в области природопользования и охраны окружающей среды не совершают предусмотренные законодательством действия, то есть бездействуют. В значительной степени эта характеристика относится и к юридическим лицам.

События, в отличие от действий, происходят помимо воли людей. Событием являются, к примеру, природные явления - землетрясения, наводнения и др., порождающие стихийные бедствия. Отношения по поводу таких природных явлений, вызывающих стихийные бедствия, также регулируются законодательством. По их поводу складываются экологические правоотношения.

V. ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА

1. Понятие экологических прав человека и значение их признания

Под экологическими правами человека понимаются узаконенные, имеющие правовые основания притязания индивида на природу (или ее отдельные ресурсы), связанные с удовлетворением или возможным удовлетворением его разнообразных потребностей при взаимодействии с ней и обеспечением такого удовлетворения.

В условиях сложной экологической ситуации в стране, крайне низкой эффективности природоохранительной деятельности государства законодательное, особенно конституционное закрепление экологических прав имеет для России большое политическое и юридическое значение.

Признав экологические права граждан, Российское государство сделало первый шаг в направлении создания правового государства, подтвердило намерение построить его. Достаточно широкое регулирование субъективных экологических прав в формируемом законодательстве является свидетельством демократизации права. Признание прав стимулирует рост самосознания граждан, экологическое сознание и культуру. Оно будет способствовать вовлечению граждан в охрану окружающей среды, стимулирует деятельность государства в данной сфере, так как реализация права на благоприятную окружающую среду, других экологических прав предполагает возможность требовать соответствующего поведения от других субъектов, прежде всего от государственных органов. В то же время регулирование экологических прав способствует укреплению авторитета государства, его выходу на международную арену, вхождению в европейское и мировое правовое пространство.

Столкнувшись в конце 60-х годов с трудностями реализации экологического законодательства с помощью традиционных, принудительных правовых средств, в США была осознана необходимость введения новых механизмов контроля общества и его отдельных членов за соблюдением природоохранительного законодательства. При совершенствовании законодательства об охране атмосферного воздуха в начале 70-х годов, в результате продолжительных дискуссий в Конгрессе США гражданам было предоставлено право обращаться в суд с иском о несоблюдении требований Закона о чистом воздухе.

Юридическое значение признания этого рода прав предопределено их содержанием и возможностями гражданина как обладателя права. Так, обладанием правом для соответствующего субъекта означает: а) свободу поведения индивида в границах, установленных нормой права; б) возможность для индивида пользования определенным социальным благом; в) полномочие совершать определенные действия и требовать совершать соответствующих действий от других лиц; г) возможность обратиться в суд за защитой нарушенного права.

Признание и правовое регулирование экологических прав человека и гражданина важно не только для самого индивида, но и для общества и государства. Так, социально ответственное государство, устанавливая те или другие права, может рассчитывать на то, что граждане, реализуя эти права, будут способствовать повышению эффективности природоохранительной деятельности самого государства. Например, предоставляя гражданам право участвовать в процессе подготовки и принятия экологически значимых хозяйственных и иных решений в процедуре оценки их воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы, можно ожидать повышения эффективности соответствующей деятельности органов исполнительной власти.

Соответственно общество и государство не остаются безразличными к тому, как гражданин реализует свои права. Они должны быть заинтересованными в активности граждан.

Таким образом, при последовательной реализации экологические права имеют существенное правовое значение как основа для постепенного восстановления благоприятного состояния окружающей среды в стране, призваны обеспечить нормальную жизнедеятельность человека.

2. Состояние правового регулирования экологических прав человека

Признание и регулирование экологических прав граждан - одна из наиболее существенных новаций развивающегося российского законодательства. Поэтому особенно важно то, что эта разновидность прав признана Конституцией России, в соответствии с которой каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42) <49>. Прямое отношение к данной разновидности прав имеет право каждого на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены (ст. 37), и на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41).

<49> Впервые в нашей стране, а точнее, в СССР, право на благоприятную окружающую среду было закреплено в Декларации прав и свобод человека, принятой в 1991 г. Съездом народных депутатов СССР (Ведомости Верховного Совета СССР. 1991. N 37. Ст. 1083).

В прежней, советской Конституции РСФСР декларировалось лишь право граждан на охрану здоровья, обеспечиваемое, в частности, мерами по оздоровлению окружающей среды. Но, как известно, состояние среды со времени принятия той Конституции лишь ухудшалось и сейчас характеризуется как катастрофическое. Соответственно ухудшалось состояние здоровья граждан. Механизм защиты прав граждан оставался в это время чрезвычайно слабым.

Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды" не только закреплял право граждан на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды, но и предусматривал ряд важных полномочий граждан, способствовавших обеспечению его реализации и защиты.

В Федеральном законе "Об охране окружающей среды" частично воспроизведены конституционные экологические права, но в ухудшенном варианте. Согласно ст. 11 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.

Анализ закрепленных в законодательстве экологических прав, т.е. прав человека на природу или связанных с природой, показывает, что функционально назначение их различно. При этом можно объединить их в следующие группы:

Права, направленные на удовлетворение потребностей человека за счет ресурсов природы. К ним относятся право на благоприятную окружающую среду и права на природопользование. К этой разновидности прав относится также право на благоприятную среду обитания (ст. 8 Федерального закона "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения").

Права, направленные на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды. По данным Всемирной организации здравоохранения, состояние здоровья человека до 80% определяется экологическими факторами. В той степени, в какой состояние здоровья человека зависит от состояния окружающей среды, к этой разновидности прав можно отнести конституционные права на охрану здоровья (ст. 41), на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности (ст. 37), а также на радиационную безопасность, установленное ст. 22 Федерального закона "О радиационной безопасности населения".

Права, служащие средствами обеспечения соблюдения и защиты прав на благоприятную окружающую среду и охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды. Эта разновидность прав достаточно многочисленна. И в этом можно видеть одно из достоинств современного экологического законодательства. В нее входят права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу человека экологическим правонарушением, на защиту окружающей среды от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на возмещение вреда окружающей среде и др.

К этой группе относятся права, установленные, в частности, в ст. 11 Федерального закона "Об охране окружающей среды": 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 РФ, органы местного самоуправления, иные организации и должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по ее охране; 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 и др.

Право собственности на природные ресурсы. В отношении граждан это право справедливо регулируется в ограниченных размерах. Эта разновидность прав чрезвычайно важна. Установление права частной собственности на природные ресурсы, прежде всего на землю, создает правовые предпосылки для развития рыночной экономики. Согласно ст. 36 Конституции РФ граждане вправе иметь в частной собственности землю.

Согласно ст. 8 Водного кодекса РФ в собственности гражданина или юридического лица могут находиться пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности физическому или юридическому лицу, если иное не установлено федеральными законами.

С учетом специфики природных объектов как объекта права собственности недр, воды, леса, животный мир должны находиться преимущественно в публичной собственности, прежде всего государственной. Государство, обслуживающее человека, обеспечивающее его права и интересы, реализует свои полномочия собственника по распоряжению природными ресурсами с учетом экологических прав и интересов человека и под контролем граждан и их объединений.

Экологические права будущих поколений. Права будущих поколений вытекают из концепции устойчивого развития. В этом одна из ее существенных характеристик: устойчивое развитие определяется как такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности <50>.

<50> Наше общее будущее: Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР). Пер. с англ. М.: Прогресс, 1989. С. 50.

Эта разновидность экологических прав еще не оформлена должным образом в российском законодательстве. Некоторые шаги российского государства в этом направлении сделаны. В соответствии с Концепцией перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденной Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г., следуя рекомендациям и принципам, изложенным в документах Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992), и руководствуясь ими, представляется необходимым и возможным осуществить в Российской Федерации последовательный переход к устойчивому развитию, обеспечивающий сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей.

В определенных Указом Президента РФ в разделе III задачах, направлениях и условиях перехода к устойчивому развитию предусматривается, что переход к устойчивому развитию должен обеспечить на перспективу сбалансированное решение проблем социально-экономического развития и сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала, удовлетворение потребностей настоящего и будущих поколений людей.

Права будущих поколений на радиационную безопасность косвенно предусматриваются Федеральным законом "О радиационной безопасности населения". Радиационная безопасность населения определяется этим Законом как состояние защищенности настоящего и будущих поколений людей от вредного для их здоровья воздействия ионизирующего излучения (ст. 1).

Такие права презюмируются и Федеральным законом "Об охране окружающей среды". В соответствии с преамбулой он 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.

С учетом существующей многие годы в России практики широкомасштабной эксплуатации ресурсов недр реальной становится угроза возможностям удовлетворения потребностей будущих поколений в этих ресурсах. Это обстоятельство предопределяет необходимость законодательного установления права будущих поколений на благоприятную окружающую среду и создания правовых механизмов его соблюдения и защиты. Представляется, что это право должно быть конституционным.

Состояние правового регулирования экологических прав в России в основном соответствует мировому опыту в данной сфере. Конференция ООН по окружающей среде и развитию, проведенная в Бразилии в июне 1992 г., провозгласила как принцип 1 Декларации принципов: "В центре внимания непрерывного развития находятся люди. Они имеют право на здоровую плодотворную жизнь в гармонии с природой".

3. Право на благоприятную окружающую среду

Право на благоприятную окружающую среду - одно из основных естественных прав человека. Это право, как и право на жизнь, признанное ст. 20 Конституции России, - право, данное самой природой. Право каждого на благоприятную окружающую среду впервые в России, а точнее, в СССР, было закреплено в Декларации прав и свобод человека, принятой в 1991 г. Съездом народных депутатов СССР <51>, а позднее - в Конституции 1993 г.

<51> Ведомости Верховного Совета СССР. 1991. N 37. Ст. 1083.

Конституция устанавливает также право каждого на жизнь (ст. 20). Право на жизнь объединяет с правом на благоприятную окружающую среду то, что первое, несомненно, связано с состоянием окружающей среды, в которой проживает человек. Жизнь людей не должна укорачиваться из-за игнорирования экологических требований. По оценкам Всемирной организации здравоохранения, состояние здоровья человека до 80% определяется условиями среды его обитания. Как сообщает Росстат, средняя продолжительность жизни мужчин в России в 2007 г. составила 59 лет. Есть основания предположить, что годы жизни укорочены, наряду с другими причинами, из-за деградации окружающей среды.

В той части, в какой право на жизнь связано с охраной природной среды, оно может защищаться способами и средствами, предусмотренными российским законодательством о защите экологических прав граждан. Право на жизнь объективно будет обеспечиваться и защищаться посредством обеспечения соблюдения и защиты права на благоприятную окружающую среду.

Субъектами права на благоприятную окружающую среду являются граждане России и иностранные граждане, находящиеся на территории РФ.

Для обеспечения наиболее эффективного соблюдения и защиты права на благоприятную окружающую среду большое теоретическое и практическое значение имеет определение его содержания.

Определение понятия "благоприятная окружающая среда" дано в Федеральном законе "Об охране окружающей среды". В соответствии с Законом благоприятная окружающая среда - окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. С моей точки зрения, данное определение страдает рядом дефектов. Благоприятную окружающую среду целесообразно определять через ее характеристику не качества, а состояния. Последнее понятие - более широкое, оно включает как качественные, так и количественные характеристики окружающей среды. Характеристика качества не учитывает количественные аспекты состояния природы. Данное легальное определение не содержит юридических критериев благоприятного состояния среды, которые могли бы прояснить правовые аспекты обеспечения устойчивого функционирования естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. Устойчивое функционирование естественных экологических систем и природных объектов - понятие естественных наук, привнесенное в Закон без какого-либо пояснения.

Кроме законодательного, имеется достаточно обоснованное научное определение понятия благоприятной окружающей среды. **Окружающая среда является благоприятной**, если ее состояние соответствует установленным в экологическом законодательстве требованиям,

касающимся чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия, эстетического богатства, сохранения уникальных (достопримечательных) объектов природы, сохранения естественных экологических систем, использования природы с учетом допустимого экологического и техногенного риска.

В законодательстве содержатся юридически значимые критерии оценки благоприятного состояния окружающей среды и соответственно соблюдения данного субъективного права. Прежде всего, юридическими критериями служат нормативы качества окружающей среды и нормативы предельно допустимых вредных воздействий на окружающую среду, предусмотренные Федеральным законом "Об охране окружающей среды", иными актами экологического законодательства. Такие нормативы направлены преимущественно на обеспечение чистоты окружающей среды, что является лишь одной, хотя и важной характеристикой благоприятного состояния окружающей среды.

Критериями оценки благоприятного состояния окружающей среды с точки зрения ресурсоемкости (неистощимости) природных богатств являются нормативные требования по использованию (изъятию) природных ресурсов, установленные Законом "Об охране окружающей природной среды", актами земельного, горного, водного, лесного и иного природоресурсного законодательства.

Поддержание благоприятного состояния окружающей среды с целью сохранения видового разнообразия, удовлетворения эстетических и иных потребностей человека обеспечивается созданием особо охраняемых природных территорий и объектов, рекреационных зон и иных территорий и установлением в законодательстве их правовых режимов.

Право на благоприятную окружающую среду - одно из фундаментальных и всеобъемлющих субъективных прав человека и гражданина, затрагивающее основы его жизнедеятельности, связанные с поддержанием нормальных экологических, экономических, эстетических и иных условий его жизни. Другие экологические права граждан - требовать предоставления своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране, на возмещение вреда, причиненного здоровью или имуществу человека экологическими правонарушениями, предусмотренные Конституцией РФ и иными законами, по существу, служат средствами реализации права на благоприятную окружающую среду.

4. Права общественных экологических формирований

Возможности граждан обеспечивать соблюдение и защищать свои экологические права возрастают при объединении усилий путем создания экологических организаций, наделенных более широкими полномочиями, чем отдельные граждане.

Полномочия общественных экологических объединений в области охраны окружающей природной среды предусмотрены рядом законодательных актов. Наиболее концентрированно они выражены в ст. 12 Федерального закона "Об охране окружающей среды".

Федеральный закон "Об охране атмосферного воздуха" также содержит отдельную статью по правам граждан, юридических лиц и общественных объединений в области охраны атмосферного воздуха (ст. 29). Эти права были названы выше при рассмотрении прав граждан.

В России создано более 1000 общественных экологических формирований, осуществляющих многообразную полезную деятельность.

Одним из примеров реализации прав общественных объединений в области охраны окружающей среды может служить опротестование Российским социально-экологическим союзом в Вологодском областном арбитражном суде решения вологодских властей о строительстве на территории Национального природно-исторического парка "Русский Север", образованного Правительством РФ в марте 1992 г., полигона для хранения твердых отходов. В марте 1996 г. суд удовлетворил иск общественной организации.

По иску партии "зеленых" к Правительству Ленинградской области суд признал незаконным выделение участка под садоводческие хозяйства на территории, прилегающей к заказнику "Линдуловская роща". Эти земли, полученные ПО "Союз" с благословения областных правителей, оказались по соседству со знаменитой корабельной рощей, находящейся под охраной ЮНЕСКО, где сохранились сибирские лиственницы, посаженные еще в 1738 г. Партия "зеленых", на чьей стороне было общество охраны природы, указывала на факты варварского уничтожения ценных деревьев под будущие дачи под удобным предлогом "сантехнических вырубок" <52>.

Успешно для российского отделения Гринпис и населения Красноярского края завершилось рассмотрение иска его представителей к Президенту России о признании незаконным пункта Указа от 25 января 1995 г. "О государственной поддержке структурной перестройки и конверсии атомной промышленности в г. Железногорске Красноярского края", противоречащего российскому природоохранительному законодательству, разрешающего горнохимическому комбинату принимать из-за границы отработавшее ядерное топливо АЭС, построенных по зарубежным проектам. Президент разрешил ввоз в Россию такого топлива под предлогом "временной выдержки". Фактически это означало ввоз на хранение зарубежных радиоактивных отходов, что противоречило ст. 50 Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды".

Ответчик в судебном заседании признал, что строительство завода РТ-2, стоимостью в 4 млрд. долларов, практически невозможно без импорта зарубежного ядерного топлива. Таким образом, Минатом России планировал зарабатывать на нарушении природоохранительного законодательства.

5. Гарантии и защита экологических прав человека

В Конституции России предусмотрена система юридических гарантий экологических прав человека и гражданина. В частности, определяются юридические процедуры, в рамках которых может осуществляться охрана таких прав:

- судебная защита прав и свобод;
- право обжалования в суд решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц;
- право на получение квалифицированной юридической помощи;
- право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностными лицами;
- право обращения в межгосударственные органы по защите прав и свобод, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Как гарантию права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды можно рассматривать положение п. 3 ст. 41 Конституции РФ об ответственности должностных лиц за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей.

Гарантируя судебную защиту прав и свобод человека и гражданина, Конституция РФ устанавливает, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ст. 45). При этом важно, что могут быть обжалованы в суд не только неконституционные, противоречащие экологическим правам граждан решения и действия органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, но и бездействие этих органов и лиц (ст. 46).

Наличие механизмов и процедур защиты экологических прав граждан - необходимое условие для того, чтобы провозглашенные права стали реальностью. Наличие механизмов создает юридические гарантии, обеспечивающие соблюдение, охрану и защиту экологических прав граждан.

Анализ действующего законодательства в области охраны окружающей среды и прав человека и гражданина позволяет выделить два основных способа защиты экологических прав граждан: а) самозащиту и б) защиту с помощью государственных институтов, или государственную защиту. Удельный вес каждого из этих способов в реальных механизмах защиты экологических прав граждан в стране может зависеть от многих факторов, в том числе от степени демократизации в области охраны окружающей среды, реального участия граждан в подготовке и принятии экологически значимых решений и контроле за их реализацией.

5.1. Защита экологических прав человека административным способом и в общих судах

Для защиты экологических прав граждан применяются административный и судебный способы.

Нормативные основы регулирования защиты установлены Законом РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" (в редакции Федерального закона от 14 декабря 1995 г.) и Федеральным законом от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации".

Закон "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" предусматривает возможность административного обжалования коллегиальных и единоличных действий, решений или бездействия государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений и должностных лиц, государственных служащих, 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.

В соответствии с Законом "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" гражданин направляет письменное обращение непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение. Закон при этом запрещает направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется.

Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, подлежит обязательному рассмотрению в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения.

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо:

- обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости - с участием гражданина, направившего обращение;
- запрашивает необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;
- принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;
- дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов;
- уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

Закон "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" предоставляет истцу возможность выбора органа, в который он может обратиться для обеспечения защиты нарушенного экологического права. Он может обратиться либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию или объединению, должностному лицу. Вышестоящие в порядке подчиненности орган, объединение, должностное лицо обязаны в соответствии с Законом рассмотреть жалобу в месячный срок. Если в удовлетворении жалобы гражданину отказано или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд.

Российская Конституция гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод (ст. 46). Важнейшую роль при этом играет право граждан на судебный иск - один из новейших инструментов российского законодательства в сфере охраны окружающей среды. В соответствии со ст. 12 Закона об охране окружающей природной среды граждане имели право требовать в административном или судебном порядке отмены решений о размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, эксплуатации экологически вредных объектов, ограничении, приостановлении, прекращении деятельности предприятий и других объектов, оказывающих отрицательное влияние на окружающую природную среду и здоровье человека. Право граждан на предъявление исковых требований в суд было предусмотрено также в ст. 91 этого Закона и касалось прекращения экологически вредной деятельности, причиняющей вред здоровью и имуществу граждан, народному хозяйству и окружающей природной среде. В действующем

Федеральном законе "Об охране окружающей среды" установлено, правда, лишь право граждан предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде (ст. 11).

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

Порядок судебного обжалования регулируется Законом РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан". Закон определяет также круг действий (решений), которые могут быть обжалованы в суд. В качестве таковых он называет коллегиальные и единоличные действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений, должностных лиц, государственных служащих, в том числе представление официальной информации, ставшей основанием для совершения действий (принятия решений), в результате которых: а) нарушены права и свободы гражданина; б) созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод; в) на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Граждане вправе обжаловать также бездействие органов, предприятий, объединений, должностных лиц, государственных служащих, если оно повлекло за собой последствия, перечисленные выше. Для сферы охраны окружающей среды возможность обжалования бездействия государственных органов и иных субъектов, деятельность которых связана с охраной окружающей среды, потенциально является мощным правовым средством повышения эффективности природоохранительной деятельности государства.

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

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

Жалоба может быть подана как самим гражданином, права которого нарушены, так и его представителем, а также - по просьбе гражданина - надлежаще уполномоченным представителем общественной организации, трудового коллектива.

Для обращения с жалобой в суд по поводу неправомерных экологически значимых действий или решений государственного органа необходимо обладать некоторым минимумом правовых и экологических знаний. Однако подавляющее большинство российских граждан такими знаниями не обладает. С учетом этого, а также значительной потенциальной роли права гражданина на иск по поводу невыполнения требований природоохранительного законодательства, должно быть обеспечено представительство и защита в суде экологических прав и интересов отдельных граждан. Согласно Конституции РФ каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48). Ее оказывают в основном юридические консультации, адвокатские конторы. Однако и эти организации едва ли способны оказать действительно квалифицированную юридическую помощь по экологическим вопросам, так как правовая охрана окружающей среды - слабо развитая область в России. Поскольку в практической деятельности ей уделяется второстепенное значение, это не могло не сказаться на уровне правовых экологических знаний работников юридических консультаций и адвокатских контор.

Думается, что в этих условиях большую полезную роль в представительстве в судах экологических интересов граждан могли бы сыграть специализированные юридические фирмы. В последние годы они стали появляться в России. Это Институт эколого-правовых проблем "Экоюрис" (Москва), общественная организация "Экозащита" (Калининград) и др.

Закон "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" предоставляет гражданам выбор суда, в который они могут обратиться для защиты своих прав. По усмотрению гражданина жалоба может быть подана в суд по месту его жительства или в суд по месту нахождения органа, объединения, должностного лица, нарушившего его экологические права.

Закон определяет также сроки обращения в суд с жалобой. Если гражданин обжаловал в административном порядке решения или действия, нарушающие его экологические права, срок подачи жалобы в суд - один месяц со дня получения письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, объединения или должностного лица в удовлетворении жалобы либо по истечении месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен письменный ответ на нее. Если же гражданин избирает непосредственно судебный порядок защиты своих прав, для обращения с жалобой установлен срок три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права. Закон наделяет суд правом восстановления пропущенного по уважительной причине срока подачи жалобы. Уважительной причиной считаются любые обстоятельства, затруднившие получение информации об обжалованных действиях (решениях) и их последствиях.

Отличительной особенностью рассмотрения судом жалобы гражданина является то, что на государственные органы, органы местного самоуправления, учреждения, предприятия и их объединения, общественные объединения, на должностных лиц, государственных служащих, действия (решения) которых обжалуются, возлагается процессуальная обязанность документально доказать законность обжалуемых действий (решений). Гражданин при этом освобождается от обязанности доказывать их незаконность, но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод (ст. 6).

Рассмотрев жалобу, суд выносит решение. Если жалоба обоснованна, он признает обжалуемое действие или решение, приведшее к нарушению прав гражданина, незаконным, обязывает удовлетворить требования гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы. Более того, на стадии принятия жалобы к рассмотрению по просьбе гражданина либо по своей инициативе суд вправе приостановить исполнение обжалуемого действия или решения.

Важным является вопрос о том, могут ли суды не только отклонять, но также изменять обжалуемое решение. С учетом принципа разделения властей решение суда должно содержать только заключение о законности обжалуемых действий и решений и их отмене в случае обоснованности жалобы.

Исчерпав все законные средства защиты нарушенного права в России, ее граждане имеют право обращаться за защитой нарушенных экологических прав в Европейский суд по правам человека.

5.2. Защита экологических прав граждан в Конституционном Суде РФ

Важная роль в механизме защиты экологических прав граждан принадлежит Конституционному Суду РФ. В связи с закреплением в Конституции РФ права каждого на благоприятную окружающую среду особую остроту приобретает проблема обеспечения соответствия российских законов, других нормативных правовых актов, заключаемых договоров Конституции РФ. Исходя из конституционной нормы о том, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти (ст. 18), Конституции должны соответствовать не только новые законы и иные нормативные акты, но в соответствии с нею должны быть приведены все действующие акты.

Статья 125 Конституции РФ определяет круг нормативно-правовых актов, конституционность которых проверяет Конституционный Суд РФ. Это федеральные законы, нормативные акты Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства; конституции республик, уставы, а также законы и другие нормативные акты субъектов Российской Федерации; договоры между органами государственной власти РФ и органами

государственной власти субъектов Федерации; не вступившие в силу международные договоры РФ.

Конституционный Суд РФ осуществляет проверку конституционности указанных актов, однако не по собственной инициативе, а по запросам. Правом на обращение в Конституционный Суд с запросом имеют Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство, Верховный Суд и Арбитражный Суд, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации.

Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. "О Конституционном Суде Российской Федерации" допускает запрос о проверке конституционности законов и иных нормативных актов РФ или договора между органами государственной власти, если заявитель считает их не подлежащими действию из-за неконституционности либо подлежащими действию вопреки официально принятому решению федеральных органов государственной власти, высших государственных органов субъектов РФ или их должностных лиц об отказе применять их как не соответствующих Конституции РФ (ст. 85).

Что касается проверки конституционности нормативного акта субъекта РФ, то она допускается, в частности, если нормативный акт издан по вопросу, относящемуся к совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ. Согласно ст. 72 Основного Закона охрана окружающей среды и законодательное регулирование в этой сфере отнесены к предметам совместного ведения.

Если в отношении новых нормативных актов и договоров между органами государственной власти соответствие Конституции устанавливается по содержанию норм, по форме акта, по порядку подписания, заключения, принятия, опубликования или введения в действие, с точки зрения установленного Конституцией разделения законодательной, исполнительной и судебной власти и другим показателям и характеристикам (ст. 87), то проверка конституционности таких актов, принятых до вступления в силу Конституции РФ, производится только по содержанию норм.

Признание по итогам рассмотрения дела нормативного акта или договора, отдельных их положений не соответствующими Конституции РФ влечет отмену не только данного акта (договора, положения), но и является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, основанных на акте (договоре, положении), признанном неконституционным.

Конституцией РФ предусмотрена также возможность проверки конституционности законов по запросам судов. При рассмотрении дела в любой инстанции, придя к выводу о несоответствии Конституции РФ закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, суд обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности закона. С момента вынесения решения суда об обращении в Конституционный Суд и впредь до принятия постановления этого суда производство по делу или исполнение вынесенного судом решения в соответствии с Законом о Конституционном Суде РФ приостанавливается.

Порядок и пределы проверки актов Конституционным Судом, принимаемые им по результатам рассмотрения запроса решения аналогичны установленным для рассмотрения жалоб на нарушение законом конституционных прав и свобод, о чем речь пойдет ниже.

При обращении в Конституционный Суд должны быть, в частности, указаны конкретные основания для обращения, определенные ст. 36 Закона о Конституционном Суде РФ; позиция заявителя по поставленному им вопросу и ее правовое обоснование со ссылкой на соответствующие нормы Конституции РФ; требование, обращенное в связи с запросом, ходатайством, жалобой к Конституционному Суду.

Наряду с проверкой конституционности законов и других актов защита экологических прав граждан в рамках Конституционного Суда связана с реализацией права граждан на конституционную жалобу. В соответствии с Законом "О Конституционном Суде Российской Федерации" правом на обращение в Конституционный Суд с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан. Таким правом обладают также иные лица и органы, указанные в Федеральном законе (ст. 96).

Жалоба на нарушение законом конституционных прав и свобод допустима, если закон затрагивает конституционные права и свободы граждан, а также если закон применен или

подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон.

Наряду с другими документами к жалобе прилагается копия официального документа, подтверждающего применение либо возможность применения обжалуемого закона при разрешении конкретного дела. При этом Закон "О Конституционном Суде Российской Федерации" вменяет в обязанность должностного лица или органа, рассматривающего дело, выдать заявителю копию такого документа по его требованию.

Приняв к рассмотрению жалобу на нарушение законом конституционных прав и свобод, Конституционный Суд уведомляет об этом суд или иной орган, рассматривающий дело, в котором применен или подлежит применению обжалуемый закон. Уведомление не влечет приостановления производства по делу, хотя оно может быть приостановлено по воле суда или органа.

Закон о Конституционном Суде РФ (ст. 86) устанавливает широкие пределы проверки конституционности оспариваемого закона, как и в случае рассмотрения дел о конституционности нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними.

По итогам рассмотрения жалобы на нарушение законом конституционных экологических прав принимается одно из двух решений: о признании закона либо отдельных его положений соответствующими Конституции РФ; о признании закона либо отдельных его положений не соответствующими Конституции РФ или создающими возможность не соответствующего Конституции истолкования судом или иным органом. В случае признания закона, примененного в конкретном деле, не соответствующим Конституции, это дело подлежит пересмотру соответствующим органом в обычном порядке.

Конституционный Суд РФ неоднократно рассматривал дела о проверке конституционности законодательных актов с точки зрения их соответствия экологическим правам. Так, Постановлением Конституционного Суда РФ от 11 марта 1996 г. N 7-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 1 Закона Российской Федерации от 20 мая 1993 года "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 установлено противоречие данного Закона положению ст. 42 Конституции РФ о праве каждого на благоприятную окружающую среду. Постановлением Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. N 18-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" названный Закон признан противоречащим Конституции РФ в части регулирования экогенного вреда.

5.3. Защита экологических прав Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации

Нарушенные экологические права человека и гражданина могут быть защищены и Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. Эта должность в Российской Федерации учреждена в соответствии со ст. 103 Конституции РФ в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмена), существующий в более чем 100 государствах, помогает, дополняет и расширяет традиционные контрольные функции парламента в отношении других государственных органов с позиций соблюдения и защиты прав граждан <53>. Он назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой в порядке, предусмотренном Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" <54>. Учреждение должности Уполномоченного по правам человека способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства России о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

<53> Хаманева Н.Ю. Контроль омбудсмана за соблюдением прав и свобод граждан // Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. С. 141.

<54> СЗ РФ. 1997. N 9. Ст. 1011.

К компетенции Уполномоченного отнесено рассмотрение жалоб на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. При этом Закон устанавливает, что Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (ст. 16). Закон оговаривает условия подачи жалобы относительно сроков. Она должна быть подана Уполномоченному не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении.

Согласно ст. 20 Уполномоченный, получив жалобу, вправе:

- принять жалобу 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 разрешение жалобы по существу;
- отказать в принятии жалобы к рассмотрению.

О принятом решении Уполномоченный в десятидневный срок уведомляет заявителя. В случае начала рассмотрения жалобы Уполномоченный информирует также государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, решения или действия (бездействие) которых обжалуются.

При определенных обстоятельствах Уполномоченный по собственной инициативе имеет право принять меры в пределах своей компетенции по защите интересов людей. К таким обстоятельствам относятся: наличие информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан, а также случаи, имеющие особое общественное значение или связанные с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты (ст. 21).

Для эффективного выполнения своих функций Уполномоченный наделен рядом существенных прав. При проведении проверки по жалобе он вправе:

- беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения;
- запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и у должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;
- получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;
- проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;
- поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;
- знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе:

- обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или

должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;

- обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

- обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

- изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

- обращаться в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Юридическое, организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение деятельности Уполномоченного осуществляет рабочий аппарат.

5.4. Защита экологических прав и Европейский суд по правам человека

С момента, когда Россия стала членом Европейского совета, ее граждане получили право обращаться за защитой нарушенных экологических прав в Европейский суд по правам человека. Образование этого Суда было предусмотрено Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод (1953 г.). 11 мая 1994 г. члены Совета Европы приняли Протокол N 11 к данной Конвенции, который предоставил индивиду, неправительственным организациям и группам лиц возможность направления петиции непосредственно в Суд. Для рассмотрения дел Суд учреждает комитеты из трех судей, палаты из семи судей и большие палаты из семнадцати судей. Вопросы о приемлемости жалоб будут решаться комитетами из трех судей <55>.

<55> Права человека: Учебник для вузов. Отв. редактор - член-корр. РАН Е.А. Лукашева. М.: Норма, 1999. С. 515.

Рассмотрим процедуру обращения в Европейский суд по правам человека.

Заявитель может направить обращение лично либо через адвоката. В обращении указываются его имя, правительство, ответственное за нарушение, объект претензии и статьи Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, которые, по мнению заявителя, были нарушены. Кроме того, им должны быть представлены документы, подтверждающие, что в России он исчерпал все доступные средства правовой защиты. Такими документами могут быть ответы Генеральной прокуратуры РФ, Верховного Суда РФ и др.

Дела решаются палатами. Решения Суда обязательны для государств-участников, а за их осуществлением наблюдает Комитет министров Совета Европы. Судебные издержки с момента подачи жалобы и до ее разрешения несет заявитель. Они составляют как минимум 12 тыс. долларов США.

Европейский суд по правам человека удовлетворил иск жительницы Череповца, здоровье которой пострадало вследствие загрязнения атмосферного воздуха металлургическим комбинатом. Ф. проживает в пределах санитарно-защитной зоны комбината. Суд указал на недостаточность принятых государством мер: поставленные цели по сокращению выбросов так и не были достигнуты, санкции не возымели никакого эффекта, а какая-либо осмысленная экологическая политика отсутствовала.

Суд, признав нарушение ст. 8 Европейской конвенции по правам человека, присудил заявительнице 6000 евро за понесенный моральный вред. Суд указал, что власти Российской Федерации обязаны принять меры для улучшения положения заявителя <56>.

<56> Зеленый мир. 2006. N 21 - 22. С. 5.

6. Обязанности каждого по охране природы и бережному отношению к природным богатствам

Структура юридической обязанности соответствует структуре субъективного права и тоже включает в себя четыре компонента: необходимость совершать определенные действия либо воздержаться от них; необходимость для правообязанного лица отреагировать на обращенные к нему законные требования управомоченного; необходимость нести ответственность за неисполнение этих требований; необходимость не препятствовать контрагенту пользоваться тем благом, в отношении которого он имеет право <57>.

КонсультантПлюс: примечание.

Учебник Н.И. Матузова, А.В. Малько "Теория государства и права" включен в информационный банк согласно публикации - Юристъ, 2004.

<57> См.: Матузов Н.И. Правовые отношения // Теория государства и права: Курс лекции. Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2000. С. 527.

Очевидно, что мы можем рассчитывать на соблюдение принадлежащего нам от рождения права на благоприятную окружающую среду, лишь если сами будем охранять природу и беречь ее богатства. Без соответствующих обязанностей права и свободы "зависают", не будучи обеспечены должными действиями других лиц, организаций, государства, от которых зависит нормальная реализация этих прав и свобод. Принимая на себя обязательства по обеспечению прав граждан, государство вправе требовать от них правомерного поведения, которое соответствовало бы эталонам, зафиксированным в юридических нормах <58>.

<58> Общая теория прав человека / Отв. ред. д.ю.н. Е.А. Лукашева. М.: Норма, 1996. С. 28, 37.

Если субъективные экологические права - новое явление российского экологического законодательства, то регламентация обязанностей является традиционным требованием этого законодательства. В ст. 58 Конституции России установлена обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду и бережно относиться к природным богатствам. Примерно в такой форме эта обязанность была выражена в предыдущей Конституции России.

Обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду и бережно относиться к природным богатствам можно рассматривать как правовую и как моральную. Каждый человек и гражданин, если его жизнедеятельность связана с вредным воздействием на окружающую среду и использованием природных богатств, обязан соблюдать соответствующие адресованные им требования законодательства, нарушение которых влечет правовые последствия. Юридическая ответственность выполняет функцию гарантии исполнения гражданами возложенных на них обязанностей. В то же время в цивилизованном обществе забота о природе, охрана окружающей среды являются проявлением культуры этого общества и нравственным долгом его членов. Забота о природе - моральный долг каждого и по отношению к экологическим интересам последующих поколений.

Юридическим критерием соблюдения обязанностей сохранять природу и окружающую среду и бережно относиться к природным богатствам служит осуществление человеком деятельности, связанной с вредным воздействием на окружающую природную среду и природопользованием, в соответствии с требованиями экологического законодательства.

Конституционные обязанности сохранять природу и окружающую среду и бережно относиться к природным богатствам развиты в действующем законодательстве РФ. Статья 11 Федерального закона "Об охране окружающей среды" устанавливает обязанности граждан сохранять природу и окружающую среду; бережно относиться к природе и природным богатствам; соблюдать иные требования законодательства. Обратим внимание на то, что в Конституции субъектом обязанности является "каждый", а в Законе - граждане. Юридическое понятие "каждый" более широкое.

Наиболее полно обязанности граждан по охране природы и бережному использованию природных богатств как природопользователей определены в природоресурсном законодательстве.

Так, в соответствии со ст. 42 Земельного кодекса РФ собственники земельных участков, а также лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны: использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием способами, которые не должны наносить вреда окружающей среде, в том числе земле как природному объекту; осуществлять мероприятия по охране земель, соблюдать порядок пользования лесами, водными и другими природными объектами; своевременно приступить к использованию земельных участков в случаях, если сроки освоения земельных участков предусмотрены договорами; своевременно производить платежи за землю; соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов; не допускать загрязнение, захламление, деградацию и ухудшение плодородия почв на землях соответствующих категорий; выполнять иные требования, предусмотренные Земельным кодексом и федеральными законами.

Обязанности пользователей других природных ресурсов определены Законом Российской Федерации "О недрах" (ст. 22), Водным кодексом РФ (ст. 39), Федеральным законом "О животном мире" (ст. 40), Федеральным законом "Об охране атмосферного воздуха" (ст. 30).

Нарушение установленных в законодательстве обязанностей влечет применение мер юридической ответственности.

VI. ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ

1. Природные богатства - общественное достояние

Отношения собственности занимают доминирующее положение в системе общественных отношений, регулируемых правом. С одной стороны, обладание собственностью связывается с обладанием властью, в том числе государственной. С другой - собственность ассоциируется с достатком, богатством его обладателя.

России с природными ресурсами "повезло". Нашим запасам может позавидовать любая другая страна, несмотря на нещадную эксплуатацию природы в последние десятилетия. По данным Комитета РФ по геологии и использованию недр на апрель 1996 г., по объемам разведанных запасов минерального сырья Россия занимает ведущее положение в мире. При площади территории в десять процентов земли (от планетарной) в недрах России сосредоточено 12 - 13% мировых запасов нефти, 35% - газа, 12% - угля, значительная часть запасов золота, алмазов, железных руд, цветных и редких металлов <59>. Необыкновенно богата Россия также водными и лесными ресурсами <60>, ресурсами животного мира.

<59> По более поздним данным, в недрах России сосредоточены 30% мировых запасов природного газа, 50% алмазов, 25% запасов никеля, 17% олова, почти 10% запасов нефти // Российская газета. 2006. 16 февр. N 32 (3998). С. 19 (вкладыш "Природные ресурсы").

По другим оценкам, объемы запасов ресурсов недр, о которых сообщается, преувеличены. Специалистами обращается внимание на очевидный сдвиг реальной экономической деятельности в стране в сторону ресурсопотребления, причем приоритет все более отдается использованию невозобновимой части естественных активов - полезных ископаемых. Запасы нефти, газа и многих важнейших руд у нас не столь велики, если учесть их на душу населения и если соотнести с себестоимостью добычи в малодоступных территориях с суровым климатом // Россия в окружающем мире: Аналитический ежегодник. М.: Изд-во МНЭПУ, 2000. С. 43, 112.

<60> По обеспеченности населения водными ресурсами Россия находится на втором месте после Бразилии - в год на одного жителя у нас приходится около 30 тыс. кубометров.

Россия, без преувеличения, величайшая лесная держава мира. На ее долю приходится 22% всех лесов земного шара. Площадь наших лесов составляет более 850 млн. гектаров, больше чем в любой другой стране // Российская газета. 2006. 16 февр. N 32 (3998) С. 19 (вкладыш "Природные ресурсы").

Но если природа так щедра, почему так беден народ России?! По некоторым данным, более 25% россиян проживает ниже черты бедности. Одновременно на Земле имеется немало государств, лишенных многих важнейших природных ресурсов, однако достаточно богатых. Это относится, в частности, к государствам юго-восточной Азии, к Японии и другим.

Пример стран юго-восточной Азии убеждает, что богатство народа в известной степени косвенно связано с богатством природы. Но все-таки, если в стране природа богата, то почему беден народ?

В контексте экологического права здесь может быть поставлен ряд вопросов. Какие отношения права собственности на природные ресурсы являются специфическими для экологического права? Как связан институт права собственности на природные ресурсы с достижением целей эколого-правовых норм? Какое влияние форма собственности на природные ресурсы оказывает на возможности обеспечения рационального использования природных ресурсов и сохранения благоприятного состояния окружающей среды?

В соответствии с российским правом природные ресурсы и предметы социальной среды как объекты собственности могут находиться в гражданском обороте. В то же время нельзя не видеть разницы между богатейшими российскими недрами и металлургическим заводом, перерабатывающим добытые недра, как объектами права собственности и как имуществом, находящимся в гражданском обороте. Один объект создан природой, без малейшего приложения труда человека, другой - гением человека.

Природа вечна, в ее лоне в соответствии с законами развития природы будут рождаться и жить все новые и новые поколения людей, как это было и несколько миллионов лет назад. Заводы и прочие объекты социальной сферы - вещи преходящие. Поэтому нам важно решить, кому должна принадлежать природа, ее ресурсы, кто ими может наиболее умело распорядиться, чтобы, удовлетворив потребности настоящего поколения, не ущемить интересы будущих поколений. Мудрые индусы говорят, что мы не получили землю в наследство от родителей, а взяли ее в долг у наших детей. И, как ответственные отцы семейства, мы должны распорядиться природой соответственно.

Поэтому правовой режим природы должен быть особым, отличным от режима материальных объектов социальной среды. Теоретически он должен быть таким, чтобы, удовлетворяя некий оптимальный объем потребностей человека, природа сохранялась в благоприятном состоянии. Если исторически посмотреть на природу в правовом контексте, то в римском праве имелась категория "общих для всех вещей". Правда, в их состав входил весьма ограниченный круг природных "вещей" - воздух, Солнце, проточная вода, море. Изначально они не могли находиться в чьей-либо собственности, были только в общественном пользовании.

Если каждый имеет субъективное право на благоприятную окружающую среду, то в какой степени могут быть удовлетворены физиологические, экономические, рекреационные, эстетические и иные удовлетворяемые природой потребности субъекта, если природа находится в собственности иных субъектов? Как наше субъективное право должно соотноситься с объективным правом собственности государства или муниципалитета на природные ресурсы?

С учетом места человека в природе, особой роли природных ресурсов в общественном развитии, ответственности человека за сохранение благоприятного состояния окружающей среды в интересах будущих поколений предпочтительным является развитие правовой доктрины и права окружающей среды в рамках концепции природных ресурсов как общественного достояния. Главная идея этой концепции была выражена в преамбуле Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды": "Природа и ее богатства являются национальным достоянием народов России, естественной основой их устойчивого социально-экономического развития и благосостояния человека". Особо следует подчеркнуть, что эта концепция в практическом плане противопоставляется концепции частной собственности на природные ресурсы, в рамках которой богатый человек или группа богатых людей может купить (скупить) природные богатства и распорядиться ими в своих интересах.

Понятие природных ресурсов как общественного достояния может на первый взгляд ассоциироваться с понятием общенародной собственности на природные ресурсы, или всенародного достояния. Закрепленная в таком виде в советских конституциях и иных социалистических законах общенародная собственность была не чем иным, как идеологическим штампом, лозунгом, не имеющим юридического смысла, являясь в действительности той же государственной социалистической собственностью со всеми вытекающими из этого последствиями. Применительно к нашей концепции общественного достояния она должна иметь определенное юридическое значение. В смысле наличия правовых гарантий того, что, реализуя полномочия по распоряжению природным ресурсом, его собственник обязан учитывать, в какой степени это соответствует общественным интересам.

С.И. Ожегов определяет достояние как то, что безраздельно принадлежит кому-нибудь. Природа, ее ресурсы, призванные удовлетворять потребности человека, принадлежат людям, всему обществу, причем одновременно настоящему и будущим поколениям. Соответственно в общественных отношениях, регулируемых правом, природные ресурсы должны восприниматься как общественное достояние.

Для реализации данной концепции должен быть решен ряд принципиальных вопросов. Кто может наиболее эффективно от имени общества и в его интересах распоряжаться природными ресурсами, являющимися общественным достоянием? Все ли природные ресурсы или их части должны стать общественным достоянием? Если не все, то какие могут иметь иной правовой титул?

Наиболее успешно управлять природными ресурсами, являющимися общественным достоянием, может государство в рамках его экологической функции. Оно имеет сбалансированную систему органов - законодательных, исполнительных и судебных, призванных последовательно решать задачи определения в интересах общества правового режима природных ресурсов, распоряжения ими с учетом всеобщего права на благоприятную окружающую среду, контроля за их использованием, обеспечения экологического правопорядка, в том числе посредством применения принудительной силы.

Правовой режим природных ресурсов как общественного достояния может быть урегулирован в законодательстве путем объявления его исключительной собственностью государства. Важно, во-первых, чтобы этот правовой режим отличался от правового режима иного имущества, в том числе государственного, находящегося в гражданском обороте. И, во-вторых, должна быть четко выражена правовая сущность общественного достояния: государство распоряжается им только в интересах общества и под его контролем. Учитывая особую общественную ценность природных богатств, представляется актуальным, чтобы правовой режим природных ресурсов как общественного достояния был закреплен в Конституции России <61>.

<61> К примеру, согласно ст. 13 Конституции Украины земля, ее недра, атмосферный воздух, водные и иные природные ресурсы, находящиеся в пределах территории Украины, природные ресурсы континентального шельфа, внутренней (морской) экономической зоны являются объектами права собственности украинского народа, от имени которого право собственности осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления в рамках компетенции, определенной Конституцией.

Следующий принципиальный вопрос касается того, на какие природные ресурсы должен распространяться правовой режим общественного достояния. Ведь какие-то природные ресурсы или их часть могут находиться в частной, т.е. не в государственной (публичной) собственности. При этом нельзя не учитывать того, что частная собственность является важнейшей предпосылкой и неотъемлемым условием развития рыночной экономики в России.

В системе природных ресурсов земля обладает свойствами, отличающими ее от других природных ресурсов. Она одновременно выступает в качестве средства производства и операционного базиса. В последнем качестве земля объективно необходима для развития рыночной инфраструктуры - под промышленные, социальные и иные объекты. Это обстоятельство предопределяет возможность и необходимость обладания землей на праве частной собственности. На таком основании она может предоставляться и для ведения сельского хозяйства, в частности для развития фермерства. Относительно земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в частной собственности, должен осуществляться строгий государственный и общественный контроль за их целевым использованием.

Находящиеся в частной собственности земли могут использоваться лишь с учетом общественных экологических интересов.

В этом отношении России может пригодиться испытанный десятилетиями опыт таких государств, как США и Германия. Так, в соответствии с Законом о землепользовании штата Вермонт (США) для осуществления пользования собственным земельным участком землепользователь должен получить разрешение районной экологической комиссии. При выдаче разрешения учитывается, что это:

- не приведет к загрязнению водоемов и атмосферного воздуха выше установленных нормативов;
- не приведет к уменьшению воды, необходимой для удовлетворения различных потребностей;
- не вызовет эрозии почв или потери водоохраных свойств земли, тем самым создав неблагоприятные и опасные условия жизни людей;
- не вызовет транспортных проблем, если реализация проекта связана с использованием действующих или планируемых транспортных систем;
- не окажет противоречащего закону негативного воздействия на естественный ландшафт района, на его эстетические характеристики, исторические места, редкие невозобновимые ресурсы;
- не затронет и не нарушит иные определенные в данном Законе общественные экологические, социальные и экономические интересы <62>.

<62> Робинсон Николас А. Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в США. М., 1990. С. 448 - 449.

Что касается иных природных ресурсов - недр, вод, лесов, животного мира, то они в основном образуют общественное достояние. На них нецелесообразно устанавливать частную собственность. Исключение могут составлять, к примеру, закрытые водоемы, расположенные на землях, находящихся в частной собственности, другие природные ресурсы, строго определенные в законе.

Так как природные ресурсы, образующие общественное достояние, передаются для распоряжения ими государству, особую важность имеет вопрос о контроле за деятельностью государства со стороны общественности. Формы такого контроля должны быть достаточно подробно урегулированы в законодательстве. Уже в действующем законодательстве предусмотрены формы участия общественности, населения, отдельных граждан в процессе подготовки и принятия экологически значимых хозяйственных и иных решений в рамках процедуры оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, экологической экспертизы. Распоряжение природными ресурсами, находящимися в государственной собственности, осуществляется посредством лицензирования права пользования недрами, водами, лесными ресурсами, объектами животного мира. В целях общественного контроля такое лицензирование должно быть гласным. Заинтересованное население должно иметь право высказывать свои позиции относительно предоставления того или другого природного ресурса в пользование.

Изложенные суждения не вполне совпадают с состоянием законодательства в данной области. Отношения собственности на природные ресурсы регулируются Конституцией России, Гражданским кодексом и природоресурсным законодательством. Обратимся к законодательству.

2. Понятие, содержание и формы права собственности на природные ресурсы

Право собственности на природные ресурсы в юридическом аспекте можно рассматривать в двух качествах: как правовой институт и как совокупность правомочий собственника.

Право собственности на природные ресурсы как правовой институт представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения собственности на природные ресурсы. Отношения права собственности на природные ресурсы образуют предмет ряда отраслей в системе российского права - конституционного, гражданского, права окружающей среды, включая земельное, горное, водное, лесное, фаунистическое право. Поэтому можно говорить об этом

правовом институте как комплексном. **Совокупность правовых норм, регулирующих отношения собственности, образует право собственности в объективном смысле.**

Основы права собственности на природные ресурсы определены Конституцией РФ. В соответствии со ст. 9 земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, муниципальной, государственной и иных формах собственности. В законодательстве об окружающей среде закрепляются специфические черты и формы собственности на конкретные природные ресурсы, а также особенности механизма реализации полномочий собственника земли, вод, недр, лесов и т.д. Под правом собственности на природные ресурсы в субъективном смысле понимается совокупность правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению землей, водами, лесными ресурсами и другими объектами собственности.

Субъективное право собственности на природные ресурсы определяет сущность и содержание юридического отношения собственности. Это право предопределяет использование находящихся в собственности природных ресурсов свободно, по своему усмотрению. Соответствующее правило закреплено в ст. 36 Конституции России: владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно. Но это правило, как и право собственности, не является абсолютным. Право собственности ограничивается общественно значимыми интересами. В соответствии со ст. 36 собственник природных ресурсов свободен в осуществлении принадлежащих ему полномочий, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Праву собственника на владение, пользование и распоряжение природными ресурсами корреспондирует возлагаемая на него законодательством обязанность обеспечения рационального использования природных ресурсов, их воспроизводства и охраны окружающей среды. Эта обязанность практически означает, что в процессе природопользования, если собственник сам реализует свое правомочие пользования, он обязан выполнить соответствующие требования, предусмотренные законодательством. Если собственник природных ресурсов передает их в пользование другим лицам, что, как правило, особенно часто встречается применительно к государственной собственности, то на нем лежит задача обеспечить контроль за выполнением пользователем положений законодательства о рациональном использовании природных ресурсов, их воспроизводстве и охране окружающей среды.

В настоящее время формы права собственности на природные ресурсы определяются Конституцией РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 9 земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Что понимать под иными формами собственности, в законодательстве пока не расшифровывается.

Но закрепляется принцип равных, одинаковых обязанностей по обеспечению рационального использования природных ресурсов и охране окружающей среды для всех собственников.

3. Объекты и субъекты права собственности на природные ресурсы

Вопрос об объектах права собственности на природные ресурсы можно рассматривать в двух аспектах: какие именно природные ресурсы в соответствии с законодательством являются объектами права собственности и какие природные ресурсы являются объектами частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности.

Согласно п. 2 ст. 9 Конституции РФ в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности могут находиться земля и другие природные ресурсы.

В природоресурсном законодательстве право собственности установлено на землю, недра, животный мир, водные объекты, леса. К объектам права собственности относятся также особо охраняемые природные территории.

Проблемным в юридической науке оказался вопрос об атмосферном воздухе как объекте права собственности. По Федеральному закону "Об охране атмосферного воздуха" объектом права собственности воздух не является. Это обусловлено его физическим состоянием. В отличие от земли, недр, объектов животного мира, атмосферный воздух как материальная субстанция находится в состоянии постоянного, турбулентного движения и не может быть индивидуализирован. В силу этого исключается возможность фактического владения им. А владение - одно из важнейших полномочий собственника.

Субъекты права собственности на природные ресурсы также определяются законодательством. Ими являются физические и юридические лица, Российская Федерация, субъекты Федерации и муниципальные образования. Представляется, что этот перечень субъектов исчерпывающий.

Применительно к субъекту государственной собственности на природные ресурсы важен вопрос о том, кто от имени государства осуществляет правомочия собственника? Ответ содержится в Конституции России. В соответствии со ст. 114 управление федеральной собственностью осуществляет Правительство РФ.

4. Право частной собственности на природные ресурсы

Статья 9 Конституции России установила, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной собственности. В ст. 36 Конституции РФ прямо предусмотрено, что граждане и их объединения вправе иметь землю в частной собственности.

Согласно ст. 8 Водного кодекса пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности физическому лицу, юридическому лицу, находятся соответственно в собственности физического лица, юридического лица, если иное не установлено федеральными законами.

Правовое регулирование отношений частной собственности развито в основном применительно к земле. Собственность на землю граждан и юридических лиц регулируется ст. 15 Земельного кодекса РФ. Собственностью граждан и юридических лиц (частной собственностью) являются земельные участки, приобретенные гражданами и юридическими лицами по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации. Граждане и юридические лица имеют право на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность. Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в собственность граждан и юридических лиц, за исключением земельных участков, которые в соответствии с Кодексом, федеральными законами не могут находиться в частной собственности. Земельный кодекс РФ предусмотрел при этом ограничения права частной собственности на землю иностранных лиц. Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом РФ в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе РФ, и на иных установленных особо территориях РФ в соответствии с федеральными законами.

Право частной собственности на землю регулируется в настоящее время многими законодательными и иными нормативными актами. В них определены цели, для которых земельные участки могут быть переданы в частную собственность. Они могут быть получены в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства, а также предоставлены гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности. Земельные участки могут также продаваться при приватизации государственных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительном строительстве этих предприятий.

Таким образом, в части регулирования российским законодательством отношений частной собственности на природные ресурсы очевидна тенденция установления на землю главным образом права частной собственности, без чего невозможно развитие рыночной экономики. Частная собственность на землю призвана способствовать развитию рынка в сельском хозяйстве. Земля при этом реализует свое главное качество - средства производства. Одновременно земля как операционный базис предоставляется в частную собственность для развития предпринимательства в иных сферах - для создания производственной и социальной инфраструктуры.

5. Право государственной собственности на природные ресурсы

Государственная собственность на природные ресурсы является доминирующей в структуре закрепленных законодательством форм собственности. Подобный подход представляется оправданным по основаниям, о которых говорилось в начале данного раздела.

В настоящее время право государственной собственности установлено на землю, недра, объекты животного мира, другие объекты. Водный кодекс РФ и Лесной кодекс РФ устанавливают

право собственности соответственно на водные объекты и лесные участки. Вопрос же о субъектах государственной собственности на природные ресурсы в законодательстве решен по-разному. Так, Лесной кодекс РФ устанавливает, что лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности (ст. 8).

Согласно Закону Российской Федерации "О недрах" недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 1.2).

Важным и сложным является вопрос о разграничении государственной собственности на природные ресурсы между субъектами права - Российской Федерацией и субъектами Федерации. В соответствии со ст. 72 Конституции России разграничение государственной собственности отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. К совместному ведению отнесены также вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, то есть основные правомочия собственника.

Таким образом, в соответствии с Конституцией РФ Федерация и ее субъекты должны по взаимной договоренности разграничить права собственности на природные ресурсы.

Вопросы разграничения объектов собственности решены на законодательном уровне. Так, Земельный кодекс РФ содержит статьи о собственности Российской Федерации (федеральной собственности) на землю (ст. 17) и собственности на землю субъектов Российской Федерации (ст. 18). Соответственно в федеральной собственности находятся земельные участки:

- которые признаны таковыми федеральными законами;
- право собственности РФ на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;
- которые приобретены РФ по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

В федеральной собственности могут находиться не предоставленные в частную собственность земельные участки по основаниям, предусмотренным Федеральным законом "О разграничении государственной собственности на землю".

В собственности субъектов РФ находятся земельные участки:

- которые признаны таковыми федеральными законами;
- право собственности субъектов РФ на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;
- которые приобретены субъектами РФ по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

В собственности субъектов РФ могут находиться не предоставленные в частную собственность земельные участки:

- занятые недвижимым имуществом, находящимся в собственности субъектов РФ;
- предоставленные органам государственной власти субъектов Российской Федерации, государственным унитарным предприятиям и государственным учреждениям, созданным органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- отнесенные к землям особо охраняемых природных территорий регионального значения, землям лесного фонда, находящимся в собственности субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, землям водного фонда, занятым водными объектами, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации, землям фонда перераспределения земель;
- занятые приватизированным имуществом, находившимся до его приватизации в собственности субъектов Российской Федерации.

Исключительно к федеральной собственности отнесены природные ресурсы территориальных вод, континентального шельфа и экономической зоны Российской Федерации. Отнесение природных ресурсов этих территорий к федеральным соответствует пункту "н" ст. 71 Конституции РФ.

Рассмотрим, какие природные ресурсы отнесены к объектам федеральной и региональной собственности федеральным законодательством.

Вопросы разграничения объектов федеральной, региональной и местной собственности применительно к особо охраняемым природным территориям решены Федеральным законом "Об особо охраняемых природных территориях". Особо охраняемые природные территории могут

иметь федеральное, региональное или местное значение. В соответствии с ним к особо охраняемым природным территориям федерального значения относятся территории государственных природных заповедников и национальных парков. Территории государственных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов могут быть отнесены либо к особо охраняемым природным территориям федерального значения, либо к особо охраняемым природным территориям регионального значения.

Лечебно-оздоровительные местности и курорты могут объявляться особо охраняемыми природными территориями местного значения.

6. Право муниципальной собственности на природные ресурсы

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" устанавливает, что в собственности поселений, а также в собственности муниципальных районов могут находиться земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности поселения в соответствии с федеральными законами; пруды, обводненные карьеры на территории поселения; земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности муниципального района в соответствии с федеральными законами; пруды, обводненные карьеры, расположенные на территориях двух и более поселений или на межселенной территории муниципального района (ст. 50).

Управляют муниципальной собственностью органы местного самоуправления. Эти органы в соответствии с законом вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке, а также совершать с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, иные сделки, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов (ст. 51).

Состав муниципальной собственности на землю определяется ст. 19 Земельного кодекса РФ. В муниципальной собственности находятся земельные участки:

- которые признаны таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации;
- право муниципальной собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;
- которые приобретены по основаниям, установленным гражданским законодательством.

В собственность муниципальных образований для обеспечения их развития могут безвозмездно передаваться земли, находящиеся в государственной собственности, в том числе за пределами границ муниципальных образований.

По вопросу о разграничении собственности на землю в научной литературе высказывается мнение, что целесообразно пойти по следующему пути: к объектам права собственности субъектов Федерации отнести земельные участки с особым правовым режимом, а также земельные участки, на которых расположены объекты, подчиненные субъектам Федерации. Все иные земли, за исключением переданных в частную собственность, следует признать муниципальными землями. Таким образом, основная масса земель составит муниципальную собственность.

Если недра в границах территории РФ являются государственной собственностью, то добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в муниципальной собственности (ст. 1.2 Закона Российской Федерации "О недрах").

Водный кодекс РФ прямо установил право муниципальной собственности на водные объекты. Согласно ст. 8 пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности муниципальному образованию, находятся соответственно в собственности муниципального образования, если иное не установлено федеральными законами.

Лесной кодекс РФ не устанавливает непосредственно право муниципальной собственности на леса.

В собственности муниципальных органов могут находиться особо охраняемые природные территории местного значения. К такого рода территориям Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" относит лечебно-оздоровительные местности и курорты местного значения.

7. Основания возникновения и прекращения права собственности на природные ресурсы

Основания возникновения и прекращения права собственности на природные ресурсы определяются законодательством и в значительной степени зависят от формы права собственности.

Общие основания приобретения права собственности установлены Гражданским кодексом РФ. Право собственности на имущество, которое имеет собственника (что вполне относится к природным ресурсам), может быть приобретено другим лицом на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки об отчуждении этого имущества.

Право частной собственности на природные ресурсы может возникнуть на основе передачи в соответствии с действующим законодательством о природных ресурсах, находящихся в государственной или муниципальной собственности, частным лицам.

Природные ресурсы, находящиеся в частной собственности, могут быть обращены в государственную собственность в случаях:

- обращения взыскания на имущество по обязательствам;
- изъятия для государственных нужд путем выкупа;
- изъятия объекта, используемого с нарушением требований законодательства;
- перехода наследства государству;
- реквизиции. Реквизиция - это изъятие у собственника в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, имущества в интересах общества по решению государственных органов в порядке и на условиях, установленных законом, с выплатой ему стоимости имущества;
- конфискации. Конфискация это - безвозмездное изъятие у собственника по решению суда в виде санкции за совершение преступления или иного правонарушения имущества в случаях, предусмотренных законом. В случаях, предусмотренных законом, конфискация может быть произведена в административном порядке;
- национализации, то есть обращения в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц.

VII. ПРАВО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

1. Понятие права природопользования, его виды

"Общение человека с природой, постоянно необходимое ему для обеспечения своего существования, и есть в самом общем смысле слова природопользование. В основе жизни и существования человека и общества лежит пользование природой. Поэтому исторически и фактически природопользование составляет фундамент общественной жизни, базисное отношение в сфере взаимоотношений общества и природы" <63>.

<63> Право природопользования в СССР. М., 1990. С. 17.

Оценивая значение природопользования в рамках экологического права необходимо иметь в виду, что оно служит не только средством удовлетворения разнообразных потребностей человека и поддержания жизни, но одновременно является и наиболее значимым фактором вредного воздействия на природу.

Использование человеком природных ресурсов для своих нужд - экономических, духовных, рекреационных и иных - в значительной мере регламентируется правом. Система норм, регулирующих отношения по использованию природных богатств, называется правом

природопользования. Такие нормы содержатся главным образом в природоресурсном законодательстве - земельном, водном, горном, лесном, фаунистическом. Некоторые положения, касающиеся природопользования, предусмотрены также в Федеральном законе "Об охране окружающей среды", иных актах.

Право природопользования может оцениваться в разных качествах: как правовой институт, как правоотношение и как конкретное правомочие природопользователя. Совокупность норм, регулирующих отношения природопользования, образует комплексный правовой институт права природопользования. Как правоотношение право природопользования определяется совокупностью прав и обязанностей, которые принадлежат сторонам в конкретном отношении по поводу использования земли, недр, вод и т.д. Как правомочие право природопользования представляет собой принадлежащее природопользователю субъективное право, содержание которого включает правомочия владения, пользования и распоряжения предоставленным в пользование природным ресурсом.

В природоресурсном законодательстве и науке экологического права выделяется ряд **классификаций видов природопользования.** Наиболее общей является классификация, критерием которой является **объект природы.** Соответственно право природопользования подразделяется на следующие виды:

- право землепользования;
- право недропользования;
- право водопользования;
- право пользования атмосферой;
- право лесопользования;
- право пользования растительным миром вне лесов;
- право пользования животным миром.

Правда, в юридической литературе о пользовании атмосферным воздухом говорится реже и меньше, чем о пользовании другими природными ресурсами. В этой сфере более остро стоят вопросы, связанные с охраной атмосферного воздуха, а не регулированием его использования. Соответствующий Закон называется "Об охране атмосферного воздуха", хотя предшествующий Закон в данной сфере (1982 г.) предусматривал также регулирование потребления атмосферного воздуха для производственных нужд (ст. 41). Видом использования атмосферы является выброс загрязняющих веществ в атмосферу.

Основной считается правовая классификация видов природопользования **по целевому назначению.** Виды природопользования по целевому назначению определяются природоресурсным законодательством с учетом специфики природного ресурса и удовлетворяемых им общественных потребностей.

В земельном законодательстве определено целевое назначение всех категорий земель в пределах территории России, соответствующее **видам землепользования.** Так, Земельный кодекс РФ (ст. 7) выделяет:

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

Кроме того, названные категории земель могут иметь внутреннюю структуру, детализирующую их назначение. Так, в состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к следующим территориальным зонам:

- жилым;
- общественно-деловым;
- производственным;
- инженерных и транспортных инфраструктур;
- рекреационным;
- сельскохозяйственного использования;

- специального назначения;
- военных объектов;
- иным территориальным зонам (ст. 85).

В соответствии с Федеральным законом "О недрах" **недра предоставляются в пользование** для:

- геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых;
- разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;
- строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- для других целей.

Водный кодекс РФ устанавливает, что **водные объекты могут использоваться** для следующих целей:

- питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;
- сброса сточных вод и (или) дренажных вод;
- производства электрической энергии;
- водного и воздушного транспорта;
- сплава древесины;
- лечебных и оздоровительных;
- рекреационных;
- рыболовства и охоты;
- разведки и добычи полезных ископаемых;
- обеспечения пожарной безопасности (ст. ст. 43 - 53).

Согласно Лесному кодексу РФ в лесном фонде могут осуществляться следующие **виды лесных пользований**:

- заготовка древесины;
- заготовка живицы;
- заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов;
- заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений;
- ведение охотничьего хозяйства и осуществление охоты;
- ведение сельского хозяйства;
- осуществление научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности;
- осуществление рекреационной деятельности;
- создание лесных плантаций и их эксплуатация;
- другие виды (ст. 25).

Основными **видами пользования животным миром** в соответствии с Федеральным законом "О животном мире" являются охота и рыболовство, включая добычу водных беспозвоночных и морских млекопитающих.

Специфические **виды использования атмосферы**, регулируемые Законом об охране атмосферного воздуха, - потребление атмосферного воздуха для производственных нужд и удаление загрязняющих веществ в процессе функционирования общества.

Важное юридическое значение имеет классификация природопользования на общее и специальное. Ее критерием являются основания возникновения права природопользования.

2. Право общего природопользования

Общее природопользование является общедоступным, то есть не требует в каждом конкретном случае особого разрешения со стороны компетентных государственных органов, а также юридических или физических лиц, за которыми природные объекты закреплены в пользование. Общее природопользование связано с реализацией естественного права каждого на благоприятную окружающую среду. Право на такое пользование природными объектами возникает непосредственно из законов или иных нормативных актов. При этом, однако, в ряде случаев устанавливаются пределы и условия общего пользования природными ресурсами.

В земельном законодательстве прямо не предусматривается общее землепользование. Однако в составе земель поселений выделяются рекреационные территориальные зоны, на которых осуществляется право общего землепользования. Землями общего пользования в

значительной степени являются земли лесного фонда, правовой режим которых определяется земельным законодательством.

Категорию земельных участков общего пользования вводит также Гражданский кодекс РФ. В соответствии со ст. 262 граждане имеют право свободно, без каких-либо разрешений находиться на не закрытых для общего доступа земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и использовать имеющиеся на этих участках природные объекты в пределах, допускаемых законом и иными правовыми актами, а также собственником соответствующего земельного участка. Кроме того, если земельный участок не огорожен либо его собственник иным способом ясно не обозначил, что вход на участок без его разрешения не допускается, любое лицо может пройти через участок при условии, что это не причиняет ущерба или беспокойства собственнику.

Право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут) устанавливается Земельным кодексом РФ (ст. 23). При этом выделяется частный и публичный сервитут. Частный сервитут устанавливается в соответствии с гражданским законодательством.

Публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, нормативным правовым актом органа местного самоуправления в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, без изъятия земельных участков. Новацией Земельного кодекса РФ является то, что установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов общественных слушаний.

Публичные сервитуты могут устанавливаться, в частности, для:

- прохода или проезда через земельный участок;
- использования земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры;
- размещения на земельном участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним;
- проведения дренажных работ на земельном участке;
- забора воды и водопоя;
- прогона сельскохозяйственных животных через земельный участок;
- сенокосения, выпаса сельскохозяйственных животных в установленном порядке на земельных участках в сроки, продолжительность которых соответствует местным условиям и обычаям;
- использования земельного участка в целях охоты, ловли рыбы в расположенном на земельном участке водном объекте в установленные сроки и в установленном порядке.

В соответствии с Земельным кодексом РФ сервитут может быть срочным или постоянным.

Закон "О недрах" также закрепил право общего пользования ресурсами недр. Собственники, владельцы земельных участков имеют право, по своему усмотрению, в их границах осуществлять добычу общераспространенных полезных ископаемых и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров, а также устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения, в порядке, устанавливаемом соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ. Закон при этом оговаривает условие о том, чтобы общераспространенные полезные ископаемые не числились на государственном балансе, а работы по сооружению подземных сооружений проводились без применения взрывных работ.

Земельный кодекс РФ также допускает возможность использования собственниками земельных участков и землепользователями в установленном порядке для собственных нужд имеющихся на земельном участке общераспространенных полезных ископаемых, пресных подземных вод (ст. ст. 40, 41).

Достаточно полно и четко право общего пользования водами и лесами выражено в лесном и водном законодательстве.

Лесной кодекс РФ широко регулирует пребывание граждан в лесах: граждане имеют право свободно и бесплатно пребывать в лесах и для собственных нужд осуществлять заготовку и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), а также недревесных лесных ресурсов. При этом на них возлагается обязанность соблюдать правила пожарной безопасности в лесах, правила санитарной безопасности в лесах, правила лесовосстановления и правила ухода за лесами.

Запрещается также осуществлять заготовку и сбор грибов и дикорастущих растений, виды которых занесены в Красную книгу РФ, красные книги субъектов РФ, а также грибов и

дикорастущих растений, которые признаются наркотическими средствами в соответствии с Федеральным законом "О наркотических средствах и психотропных веществах".

Пребывание граждан в лесах может быть ограничено в целях обеспечения пожарной безопасности и санитарной безопасности в лесах, безопасности граждан при выполнении работ. Запрещение или ограничение пребывания граждан в лесах по основаниям, не предусмотренным ст. 11 Лесного кодекса, не допускается.

Общее водопользование традиционно предусматривается российским водным законодательством. Этот вид водопользования тесно связан с выделяемыми Водным кодексом РФ водными объектами общего пользования. Согласно ст. 6 поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования, то есть общедоступными водными объектами, если иное не предусмотрено Кодексом. Соответственно, каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд. При этом использование водных объектов общего пользования осуществляется в соответствии с правилами охраны жизни людей на водных объектах, установленными Правительством РФ. Правила использования водных объектов для личных и бытовых нужд устанавливаются органами местного самоуправления.

Законодательством РФ и субъектов РФ на водных 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 иные запреты. Информация об ограничении водопользования на водных объектах общего пользования предоставляется жителям соответствующих поселений органами местного самоуправления через средства массовой информации и посредством специальных информационных знаков, устанавливаемых вдоль берегов водных объектов. Могут быть также использованы иные способы предоставления такой информации.

Для общего пользования предназначается и полоса земли вдоль береговой линии водного объекта общего пользования (береговая полоса). Ее ширина составляет двадцать метров, за исключением береговой полосы каналов, а также рек и ручьев, протяженность которых от истока до устья не более чем десять километров, ширина береговой полосы которых - пять метров. Каждый гражданин вправе пользоваться (без использования механических транспортных средств) береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств.

Право общего пользования водными биоресурсами регулируется Федеральным законом "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" применительно к любительскому и спортивному рыболовству (ст. 24). Любительское и спортивное рыболовство осуществляется гражданами без разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов, если иное не предусмотрено законом. При этом любительское и спортивное рыболовство может осуществляться как с условием возвращения добытых (выловленных) водных биоресурсов в среду их обитания, так и без этого условия. В прудах, обводненных карьерах, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, любительское и спортивное рыболовство осуществляется с согласия их собственников, а на рыбопромысловых участках - с согласия пользователей рыбопромысловыми участками.

Таким образом, регулируя право общего природопользования, законодательство ограничивает его пределами, связанными с удовлетворением при этом собственных нужд.

3. Право специального природопользования

Специальное пользование землей, недрами, водами, лесами, животным миром и атмосферой связано, как правило, с удовлетворением экономических интересов общества, юридических и физических лиц. Оно сопряжено с более значительными, чем при общем природопользовании, воздействиями на природу. Поэтому специальное природопользование имеет ряд юридически значимых особенностей. В частности, оно осуществляется в соответствии с разрешительной (лицензионной) системой и характеризуется тем, что требует выделения определенных частей природных объектов в обособленное пользование юридических и физических лиц.

Специальное природопользование реализуется в формах:

- комплексного природопользования,

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

Необходимость введения комплексного природопользования обусловлена тем, что нередко при предоставлении одного природного ресурса в пользование используются в большей или меньшей степени другие ресурсы либо на них оказывается воздействие.

Регулирование комплексного природопользования было предусмотрено ст. 18 Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды". Федеральным законом "Об охране окружающей среды" оно было необоснованно упразднено. Кроме Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды", положения о комплексном природопользовании предусматриваются законами об охране окружающей природной среды субъектов РФ. К примеру, аналогичные положения были установлены в ст. 20 Экологического кодекса Республики Башкортостан. В 2005 г. в Москве был принят Закон "О комплексном природопользовании в городе Москве".

Под **комплексным природопользованием** понимается направленное на удовлетворение, как правило, экономических интересов природопользователей использование юридическим лицом или гражданином-предпринимателем природно-ресурсного потенциала территории (использование одного или несколько природных ресурсов; удаление отходов в одну или несколько сред и др.), осуществляемое с учетом состояния окружающей среды в регионе, при котором экологически значимая хозяйственная и иная деятельность проводится в рамках установленных уполномоченными государственными органами нормативов допустимого использования (изъятия) природного ресурса, предельно допустимых вредных воздействий (или временно согласованных нормативов воздействий на окружающую природную среду), а эксплуатация (добыча, изъятие) одного или ряда видов природных ресурсов наносит наименьший ущерб другим природным ресурсам и с соблюдением других условий, предусмотренных лицензией (разрешением).

Отдельные природные ресурсы - земля, недра, воды, леса, объекты животного мира, атмосфера, как правило, предоставляются в специальное природопользование для осуществления предпринимательской деятельности.

Как отмечалось ранее, особой разновидностью права специального водопользования, пользования атмосферой и недрами является предоставление соответствующих сред для удаления жидких, газообразных и твердых отходов производства и потребления.

Право специального природопользования возникает на основании разрешений, лицензий, договоров, оформляемых в рамках определенных в законодательстве процедур (предоставления земельного участка, горного отвода, выдачи лесорубочного или лесного билета, лицензии на размещение отходов и т.д.) и в случаях, предусмотренных законом, также и договора. **(Более подробно предоставление природных ресурсов в специальное пользование рассмотрено в отдельной главе).**

4. Принципы права природопользования

К основным принципам права природопользования относятся:

- рациональное природопользование,
- экосистемный подход к регулированию природопользования,
- целевой характер пользования природными ресурсами,
- устойчивость права пользования природными ресурсами,
- платность специального природопользования.

Принцип рационального природопользования, можно сказать, традиционный принцип природоресурсного права России. Рациональное природопользование называют иногда экологически обоснованным природопользованием, при котором одновременно учитываются экологические, экономические, социальные и иные интересы человека. Принцип рационального природопользования обеспечивается как с помощью правовых норм, так и иных средств, например экологически целесообразных технологий.

Требования рационального природопользования в основном специфичны применительно к тому или другому природному ресурсу. Соответственно решению задач рационального природопользования служат как общие, так и специальные нормы, содержащиеся преимущественно в природоресурсном законодательстве. Так, к общим нормам подобного рода в земельном законодательстве можно отнести категорирование земель с учетом их экологической и

экономической ценности: земли сельскохозяйственного назначения; земли природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения и др. В целях наиболее рационального использования лесных ресурсов Лесной кодекс выделяет защитные леса и особо защитные участки лесов (ст. 102). Так, к защитным лесам относятся леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях; леса, расположенные в водоохранных зонах; ценные леса.

К специальным нормам обеспечения рационального природопользования в горном праве относится, к примеру, требование о комплексном использовании недр, наиболее полном извлечении из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов.

Правовыми критериями рационального использования соответствующего природного ресурса должны служить требования об обеспечении его неистощимости и экологической обоснованности эксплуатации природных богатств при одновременном обеспечении устойчивого развития. Так, использование земли в сельском хозяйстве и лесное хозяйство должны основываться на научной оценке производительных возможностей земли, а годовое истощение пахотного слоя почвы, рыбных запасов или лесных ресурсов не должно превышать темпов восстановления. Возобновимые природные ресурсы, как, например, леса и рыбные запасы, не будут истощены, если коэффициент использования не превышает возможности их восстановления и естественного прироста.

Правовое закрепление и практическое осуществление принципа рационального использования природных ресурсов может служить средством поддержания благоприятного качественного состояния природы и обеспечения охраны природных богатств от истощения.

Практическая реализация принципа рационального природопользования в России далека от теоретических и нормативных положений. Так, минеральные ресурсы многих регионов страны, например Урала, характеризуются комплексным содержанием ценных компонентов. Но на протяжении многих лет из них извлекались только отдельные элементы, а остальные поступали в отвалы, превращаясь в источник загрязнения окружающей среды.

Принцип экосистемного подхода к регулированию природопользования теснейшим образом связан с принципом рационального использования природных ресурсов. Объективно он предопределяется взаимосвязью и взаимообусловленностью процессов и явлений в природе. Другими словами, при использовании одного природного ресурса, например недр, может оказываться вредное воздействие на почвы, воды, атмосферный воздух, растительный и животный мир. Принцип экосистемного подхода вытекает из требований законодательства об охране окружающей среды. Его содержанием являются правовые требования о предупреждении, недопущении причинения вреда в процессе использования конкретного природного ресурса другим природным объектам и окружающей среде.

Применительно к праву природопользования этот принцип закрепляется в основном через регулирование обязанностей природопользователя. Так, водопользователь обязан не допускать причинение вреда окружающей среде.

Общим для земельного, горного, водного и других природоресурсных отраслей права является **принцип целевого использования природных ресурсов**. Цель, для которой предоставляются земельные участки, участки недр, водные объекты и участки лесов в пользование, всегда обязательно фиксируется в решении о предоставлении участка в пользование, лицензии на право пользования недрами, разрешении на специальное водопользование. Поэтому использование природного объекта не в соответствии с целевым назначением рассматривается законодательством как правонарушение и служит основанием для принятия решения о приостановлении или аннулировании лицензии.

Принцип устойчивости права природопользования заключается в основном в том, что природные объекты предоставляются обычно либо в бессрочное пользование (как, к примеру, земли), либо на длительный срок (воды, леса, недра), а право пользования ими может быть прекращено только по основаниям, указанным в законе. Это создает пользователю необходимые условия для осуществления его деятельности, гарантию его интересов, связанных с природопользованием.

Принцип платности природопользования заключается в обязанности субъекта специального природопользования оплатить пользование соответствующим видом природного ресурса. Общее природопользование, связанное с реализацией естественного права каждого на благоприятную окружающую среду, является для его субъектов безвозмездным. Введением платы

достигается решение как общих задач государства, так и задач, связанных с поддержанием благоприятного состояния эксплуатируемого природного ресурса или его восстановлением. **Правовое регулирование и роль платы за природопользование рассматриваются в разделе XV "Экономико-правовой механизм природопользования и охраны окружающей среды".**

5. Субъекты права природопользования

Субъект права природопользования может рассматриваться в двух аспектах: а) как возможный по закону обладатель такого права пользования и б) как обладатель субъективного права пользования природными ресурсами, носитель установленных законом прав и обязанностей, который является субъектом правоотношений пользования землей, ее недрами, водами и лесами, объектами животного мира и атмосферным воздухом.

Закон устанавливает различие между обладателями права природопользования в зависимости от его видов - общего и специального.

Так, в качестве субъекта права общего природопользования выступает каждый человек в России, так как он обладает возможностями пользоваться водами, лесами, землей, вытекающими из закона. При этом нужно иметь в виду следующее обстоятельство. В рамках права общего природопользования человек может использовать природные ресурсы лишь для собственных нужд, но не для осуществления предпринимательской деятельности. Это прямо предусмотрено водным и лесным законодательством. Для осуществления предпринимательской деятельности гражданин-водопользователь может использовать водные объекты только после заключения договора на водопользование, то есть становясь субъектом права специального природопользования. Аналогичным образом решен вопрос и в лесном законодательстве. Устанавливая право граждан пребывать в лесах, Лесной кодекс подчеркивает, что граждане могут собирать дикорастущие плоды, ягоды, орехи, грибы лишь для собственных нужд.

Субъектами права специального природопользования являются юридические лица и граждане-предприниматели.

В природоресурсном законодательстве установлено требование, согласно которому субъекты специального природопользования должны обладать правоспособностью, то есть способностью иметь права и нести обязанности. Кроме того, чтобы субъект права мог своими действиями осуществлять имеющееся у него право и отвечать за выполнение возложенных на него обязанностей, необходимо, чтобы он обладал дееспособностью.

6. Содержание права природопользования

Содержание правоотношения природопользования определяется совокупностью прав и обязанностей субъектов соответствующего правоотношения.

При характеристике содержания права природопользования следует иметь в виду, что в зависимости от цели природопользования субъекты различных видов права пользования одинаковыми природными ресурсами обладают различными правомочиями пользования (например, сельскохозяйственное и несельскохозяйственное землепользование; пользование недрами для добычи полезных ископаемых и для геологического изучения и т.д.).

Права и обязанности природопользователей дифференцированы в зависимости от объекта природы и целей природопользования. Права и обязанности определяются как в законодательных актах, так и в лицензиях (договорах) на природопользование применительно к специальному природопользованию.

Так, в соответствии с Водным кодексом РФ водопользователи имеют право:

- самостоятельно осуществлять использование водных объектов;
- осуществлять строительство гидротехнических и иных сооружений на водных объектах;
- пользоваться иными предусмотренными данным Кодексом, другими федеральными законами правами.

Водопользователи обязаны:

- не допускать нарушение прав других собственников водных объектов, водопользователей, а также причинение вреда окружающей среде;
- содержать в исправном состоянии эксплуатируемые ими очистные сооружения и расположенные на водных объектах гидротехнические и иные сооружения;

- информировать уполномоченные исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления об авариях и иных чрезвычайных ситуациях на водных объектах;

- своевременно осуществлять мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на водных объектах;

- вести в установленном порядке учет объема забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и объема сброса сточных вод и (или) дренажных вод, их качества, регулярные наблюдения за водными объектами и их водоохранными зонами, а также бесплатно и в установленные сроки представлять результаты такого учета и таких регулярных наблюдений в уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти;

- выполнять иные предусмотренные данным Кодексом, другими федеральными законами обязанности.

Права и обязанности землепользователей определены Земельным кодексом РФ, пользователей недрами - Законом РФ "О недрах", пользователей объектами животного мира - Федеральным законом "О животном мире" и др.

В случаях, предусмотренных законодательством, права природопользователей могут быть ограничены в государственных, общественных интересах, а также в интересах других пользователей природными ресурсами. Общее правило на этот счет содержится в Конституции России: 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.

VIII. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

1. Понятие и виды управления природопользованием и охраной окружающей среды

Управление природопользованием и охраной окружающей среды представляет собой совокупность осуществляемых уполномоченными субъектами действий, направленных на исполнение требований экологического законодательства.

Управление в данной сфере призвано обеспечить реализацию экологического законодательства. Оно выступает как средство формирования реальных общественных эколого-правовых отношений, образующих само экологическое право. Социальное значение управления в целом и государственного особенно определяется тем, что путем последовательной реализации требований законодательства относительно распоряжения природными ресурсами, их рационального использования и охраны окружающей среды от вредных воздействий обеспечивается соблюдение экологических прав и законных интересов человека и гражданина, сохранение и восстановление благоприятного состояния природы. Прежде всего, в рамках управления (а затем с помощью правоохранительных органов) достигаются цели, поставленные экологическим правом, и его эффективность.

Определяя место государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды в механизме экологического права, важно подчеркнуть, что оно осуществляется в рамках исполнительной власти государства.

Управление природопользованием и охраной окружающей среды осуществляется общественными формированиями и гражданами, юридическими лицами, государственными органами, муниципальными органами. Соответственно, можно выделить общественное, производственное, муниципальное, отраслевое (ведомственное), государственное управление.

Так как в соответствии с экологическим законодательством задачи по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды выполняются названными субъектами разные, соответственно и содержание управления, осуществляемое в рамках того или иного вида управления, тоже разное. Оно определяется совокупностью функций управления.

Функция управления - это постоянное направление деятельности по обеспечению охраны окружающей среды и рационального природопользования. К таким функциям относятся:

- подзаконное нормотворчество;
- создание системы органов управления в сфере взаимодействия общества и природы;
- координация деятельности по управлению природопользованием и охраной окружающей среды;
- экологическое планирование;
- экологическое нормирование;
- экотехническая регламентация;
- экологическая стандартизация;
- оценка воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду;
- экологическая экспертиза;
- экологическое лицензирование;
- экологическая сертификация;
- экологический аудит;
- экологический мониторинг (наблюдение за состоянием окружающей среды);
- учет состояния и использования отдельных природных объектов и окружающей среды в целом, а также вредных воздействий;
- экологическое воспитание и образование;
- проведение научных исследований по вопросам окружающей среды;
- экологический контроль;
- разрешение в административном порядке споров о праве природопользования и охраны окружающей среды.

Очевидно, что не все субъекты управления осуществляют перечисленные функции. Например, такие функции, как экологическое нормирование, лицензирование, сертификация, выполняются лишь в рамках государственного управления. Для наиболее полного осуществления функций соответствующие субъекты управленческой деятельности наделяются или должны наделяться адекватными правами и обязанностями по обеспечению охраны окружающей среды и рационального природопользования в соответствии с требованиями законодательства.

Общественное управление природопользованием и охраной окружающей среды непосредственно связано с реализацией положения ст. 1 Конституции РФ о том, что Россия - демократическое правовое государство. Масштабы и эффективность осуществления данного вида управления свидетельствуют, с одной стороны, об уровне самосознания граждан, с другой - о степени демократизации власти в государстве. Данный вид управления осуществляется общественными формированиями и гражданами. Участие общественных формирований и граждан в управлении регулируется рядом законодательных и подзаконных актов, уставами общественных формирований. Наиболее значимыми функциями общественного управления являются участие граждан и общественных формирований в подготовке экологически значимых хозяйственных решений в рамках оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, в принятии таких решений посредством проведения общественной экологической экспертизы, экологическое просвещение и контроль.

Содержание **производственного управления** природопользованием и охраной окружающей среды определяется практическими задачами, стоящими перед каждым юридическим лицом (предприятием) по выполнению адресованных ему правовых экологических требований. Эти задачи с учетом специфики предприятий могут быть связаны с обеспечением рационального использования недр, лесных ресурсов, с охраной водных объектов, атмосферного воздуха, обращением с производственными отходами и др. Наиболее специфическими функциями производственного управления являются планирование, учет вредных воздействий на природу, координация природоохранительной деятельности различных подразделений, экологический

контроль. Управление осуществляется как функциональными службами (инженера, механика, технолога, энергетика, сбыта, контроля), руководителями производственных подразделений, так и специально создаваемыми отделами (службами) по охране природы. Если ранее на многих советских предприятиях создавались природоохранные службы, то сейчас ответственность за охрану природу, как правило, возлагается на руководителя одного из функциональных подразделений, чаще всего главного инженера. Производственное управление природопользованием и охраной окружающей среды регулируется преимущественно локальными актами, то есть актами предприятия, с учетом его специфики.

Муниципальное управление природопользованием и охраной окружающей среды направлено на решение местных экологических проблем. Оно осуществляется исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления на всей территории России. Это наиболее многочисленная система органов в стране, призванная решать задачи в сфере взаимодействия общества и природы. При оценке деятельности этих органов важно иметь в виду, что экологические проблемы, как правило, имеют локальный характер.

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

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

Отраслевое (ведомственное) управление природопользованием и охраной окружающей среды осуществляется министерствами, государственными комитетами, федеральными службами в пределах своей отрасли или сферы деятельности, если такая деятельность связана с природопользованием или вредным воздействием на окружающую среду. Как и при производственном управлении, содержание отраслевого управления определяется спецификой отрасли или сферы деятельности, характером предприятий, входящих в ее систему, масштабами и видами воздействий на природу.

В природоохранительной практике России сохраняется резерв для повышения эффективности общественного, производственного и отраслевого управления. Он касается развития сотрудничества общественных формирований и граждан, предприятий и отраслевых министерств с государственными специально уполномоченными органами управления природопользованием и охраной окружающей среды. Основой для такого сотрудничества служит единство целей деятельности в данной сфере. Такое сотрудничество, несомненно, способствовало бы повышению эффективности и государственного управления.

В масштабах государства наибольшая ответственность за последовательное исполнение экологического законодательства лежит на органах **государственного управления**. Конституционной основой их деятельности является ст. 10 Конституции РФ, закрепившая принцип разделения единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви.

Государственное управление в области природопользования и охраны окружающей среды - составная часть государственного управления в целом.

Роль государственного управления в этой сфере определяется статусом государственных органов в механизме охраны окружающей среды. В триаде субъектов - гражданин, предприятие и государство государственные органы занимают особое место. Они обладают особыми правовыми и административными средствами для обеспечения реализации экологических требований законодательства, имея возможность прибегнуть при необходимости к государственному принуждению. На них возложена ответственность за обеспечение охраны окружающей среды и рациональное природопользование в рамках экологической функции государства. Прежде всего с

них граждане вправе спрашивать за несоблюдение их экологических прав и законных интересов и законодательства об окружающей среде в целом.

Государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды строится на основе ряда специфических **принципов**:

- законности управления;
- комплексного (всестороннего) подхода к решению вопросов природопользования и охраны окружающей среды;
- сочетания бассейнового и административно-территориального принципов организации управления природопользованием и охраной окружающей среды;
- разделения хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных функций при организации деятельности специально уполномоченных государственных органов;
- наиболее эффективного исполнения требований законодательства об окружающей среде в рамках реально существующих экономических и иных возможностей.

2. Виды органов государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды. Органы общей компетенции

Государственное управление использованием природных ресурсов и охраной окружающей среды осуществляют различные государственные органы, наделенные разной компетенцией и функционирующие на разных уровнях. Их можно подразделить на три вида: органы общей компетенции, специально уполномоченные органы в рассматриваемой сфере и иные органы, на которые возложены отдельные функции по управлению природопользованием и охраной окружающей среды или задачи.

Особенность управления природопользованием и охраной окружающей среды органами общей компетенции заключается в том, что они осуществляют эту деятельность наряду с решением других задач, отнесенных к их компетенции, - развитием экономики, управлением развитием социальной сферы (здравоохранение, образование и др.), культуры, обороны, космоса и т.д.

К **органам общей компетенции**, осуществляющих государственное управление использованием и охраной природных ресурсов, относятся:

- Президент России;
- Правительство России;
- правительства (администрация) субъектов РФ.

Деятельность **Президента России** как субъекта государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды регулируется Конституцией РФ и федеральными законами. К важнейшим функциям его управленческой деятельности можно отнести определение основных направлений внутренней и внешней экологической политики государства; нормотворчество; организацию системы центральных органов исполнительной власти России; гарантии соблюдения прав граждан в области природопользования и охраны окружающей среды; обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти в области природопользования и охраны окружающей среды.

Управление охраной окружающей среды и природопользованием осуществляется как непосредственно Президентом, так и структурами в его администрации. За время действия института президентства в России специальной структурой в Администрации Президента был советник Президента по вопросам экологии и охраны здоровья. Позднее эта должность была упразднена. В настоящее время такой структурой является Межведомственная комиссия по экологической безопасности Совета Безопасности РФ.

При анализе деятельности Президента РФ по управлению природопользованием и охраной окружающей среды нельзя не обратить внимания на очевидную тенденцию принятия им решений, уменьшающих возможности для решения в стране острейших экологических проблем. Об этом свидетельствует не только упразднение должности советника по вопросам экологии и охраны здоровья в собственном аппарате. Соответствующими Указами Президента РФ были упразднены Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ (1996 г.), созданный на его основе Государственный комитет РФ по охране окружающей среды (2000 г.), Федеральная служба

лесного хозяйства России, Государственный комитет по санитарно-эпидемиологическому надзору России (1996 г.) как самостоятельные органы федеральной исполнительной власти.

Компетенция **Правительства РФ и правительств (администраций) субъектов Российской Федерации** в сфере природопользования и охраны окружающей среды определена многими нормативными правовыми актами. Основными актами общего характера являются Конституция РФ, Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации", Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". Конкретные полномочия этих органов по вопросам природопользования и охраны окружающей среды определяются многими актами специального характера - федеральными и региональными законами, указами Президента РФ и др.

Так, в соответствии со ст. 114 Конституции РФ Правительство России:

- обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии;
- осуществляет управление федеральной собственностью на природные ресурсы;
- проводит меры по обеспечению законности, осуществлению экологических прав граждан и др.

Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации" в отдельной статье определил полномочия Правительства РФ в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Правительство обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологической безопасности; организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации; координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

Правительство РФ осуществляет деятельность в области природопользования и охраны окружающей среды как самостоятельно, так и через созданные им структуры. В Аппарате Правительства РФ вопросами в данной области ведают Департамент социального развития и охраны окружающей среды и Департамент отраслевого развития (в части организации и экономики природопользования).

3. Специально уполномоченные государственные органы в области природопользования и охраны окружающей среды

В решении задач обеспечения рационального природопользования и охраны природы велика роль специализированных органов управления, действующих на разных уровнях. На них возложены наиболее ответственные функции, связанные с экологическим нормированием, экспертизой, лицензированием, экспертизой, сертификацией, контролем и т.д.

В ряду эколого-правовых проблем в России организация системы специально уполномоченных государственных органов управления в этой сфере остается наиболее острой. В последние годы система центральных органов федеральной исполнительной власти в области природопользования и охраны окружающей среды неоднократно изменялась, причем не в сторону ее совершенствования. Решения, принимаемые по вопросам развития системы таких органов, основывались не на идеях целесообразности, обеспечения последовательного решения задач рационального природопользования и охраны природы, а исходя преимущественно из интересов ведомств, руководствуясь политическими соображениями.

Проследим вкратце развитие системы таких органов с 1988 г., который обещал стать поворотным в отношении государства к созданию оптимальной системы. 7 января 1988 г. было принято Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР "О коренной перестройке дела охраны природы в стране", предусматрившее необходимость реорганизации государственного управления в природоохранительной сфере. В 1988 г. было принято решение об образовании союзно-республиканского Государственного комитета СССР по охране природы на базе соответствующих подразделений Госагропрома СССР, ГКНТ СССР, Государственного комитета СССР по лесному хозяйству, Государственного комитета СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды, Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР, Министерства лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности СССР, Министерства

рыбного хозяйства СССР и Министерства геологии СССР. На аналогичной основе в 1988 г. был создан Государственный комитет РСФСР по экологии и природопользованию.

В 1991 г. он был преобразован в Министерство экологии и природных ресурсов Российской Федерации. В 1992 г. Минэкологии было переименовано в Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ. А в 1993 г. природоресурсные органы, на базе которых создавался Государственный комитет по экологии и природопользованию, вышли из его состава и стали вновь самостоятельными государственными структурами.

В 1996 г. при очередном формировании структуры органов федеральной исполнительной власти решением Президента РФ Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов было упразднено. Вместо него был создан Государственный комитет РФ по охране окружающей среды, упраздненный, как говорилось выше, Указом Президента РФ в 2000 г.

В соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. N 724 "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти" (в ред. Указа Президента РФ от 30 мая 2008 г. N 863) в настоящее время специально уполномоченными государственными органами в данной сфере являются:

- Министерство природных ресурсов и экологии РФ;
- Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору;
- Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;
- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования;
- Федеральное агентство водных ресурсов;
- Федеральное агентство по недропользованию;
- Федеральное агентство по рыболовству;
- Министерство сельского хозяйства РФ;
- Федеральное агентство лесного хозяйства;
- Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору;
- Федеральное агентство геодезии и картографии;
- Министерство экономического развития РФ;
- Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости;
- Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом;
- Федеральная служба безопасности Российской Федерации.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, объекты животного мира (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты) и среду их обитания, в сфере эксплуатации и обеспечения безопасности водохранилищ, водохозяйственных систем комплексного назначения и гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений), безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

Минприроды России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федерального агентства водных ресурсов и Федерального агентства по недропользованию.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению,

испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), а также специальные функции в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, а также функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере природопользования.

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, по государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы.

Федеральное агентство водных ресурсов является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов.

Федеральное агентство по недропользованию - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования.

Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции:

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

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

- по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также рыбоводства (за исключением промышленного рыбоводства), рыбопереработки, обеспечения безопасности мореплавания и аварийно-спасательных работ в районах промысла, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота и в морских портах в части, касающейся обслуживания судов рыбопромыслового флота.

Руководство деятельностью Федерального агентства по рыболовству осуществляет Правительство РФ.

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

- по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая мелиорацию земель, плодородие почв, в сфере промышленного рыбоводства (аквакультуры), охраны, изучения, сохранения, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, за исключением обитающих на особо охраняемых природных территориях и (или) занесенных в Красную книгу Российской Федерации, и среды их обитания, а также в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях);

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

Минсельхоз России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных Министерству Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федерального агентства лесного хозяйства.

Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий), охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания, функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных.

Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, земельных отношений (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, государственного мониторинга земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственной регистрации прав на недвижимое имущество, геодезии и картографии, формирования межгосударственных и федеральных целевых программ (долгосрочных целевых программ), ведомственных целевых программ, разработки и реализации программ социально-экономического развития Российской Федерации.

Минэкономразвития России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы государственной статистики, Федерального агентства геодезии и картографии, Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, Федерального агентства по управлению государственным имуществом.

Федеральное агентство геодезии и картографии является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере геодезической и картографической деятельности, а также наименований географических объектов.

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере ведения государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, землеустройства и государственного мониторинга земель, а также функции по государственному земельному контролю.

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом, функции по организации продажи приватизируемого федерального имущества, функции по оказанию государственных услуг и правоприменительные функции в сфере имущественных и земельных отношений.

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере ведения государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, землеустройства и государственного мониторинга земель, а также функции по государственному земельному контролю.

Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России) является федеральным органом исполнительной власти, в пределах своих полномочий осуществляющим государственное управление в области охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов, обеспечивающим информационную безопасность Российской Федерации и непосредственно реализующим основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности, определенные законодательством Российской Федерации.

4. Государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды иными органами

В системе центральных органов федеральной исполнительной власти имеется ряд органов, на которые также возложены специальные задачи по государственному управлению природопользованием и охраной окружающей среды наряду с решением иных задач. К таким органам относятся, в частности:

- Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (находится в системе Министерства здравоохранения и социального развития РФ);
- Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- Министерство внутренних дел РФ. В 1996 г. при ГУВД Москвы было создано Управление милиции по предупреждению экологических правонарушений. В 2000 г. оно было упразднено, воссоздано в 2001 г. со штатной численностью 1100 чел.;
- Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии.
- Федеральная таможенная служба.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека осуществляет, в частности, надзор и контроль за исполнением обязательных требований законодательства РФ в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и в области потребительского рынка; выдает лицензии на осуществление деятельности в области использования источников ионизирующего излучения; регистрирует впервые внедряемые в производство и ранее не использовавшиеся химические, биологические вещества и изготавливаемые на их основе препараты, потенциально опасные для человека.

Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий организует работу по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального и трансграничного характера, спасанию людей при этих чрезвычайных ситуациях; предупреждение и тушение пожаров на объектах, критически важных для безопасности Российской Федерации, других особо важных пожароопасных объектах, объектах федеральной собственности; информирование населения через средства массовой информации и по иным каналам о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях и пожарах, мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты, а также пропаганду в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах; совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработку предложений, касающихся режимов природопользования, безопасного проживания населения и хозяйственной деятельности на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению.

Министерство внутренних дел РФ. Среди основных задач Управления милиции по предупреждению экологических правонарушений при ГУВД Москвы - выявление, пресечение и предупреждение экологических правонарушений, установление лиц, виновных в их совершении, и сбор доказательств для привлечения виновных к уголовной и административной ответственности; подготовка материалов для расчета вреда, причиненного в результате противоправных действий и его последующего возмещения, а также контроль за соблюдением режима особо охраняемых природных территорий и комплексов, водных объектов и зон массового купания граждан, контроль за соблюдением правил сбора, хранения и утилизации отходов производства и потребления.

Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии организует экспертизу проектов национальных стандартов; осуществляет принятие программы разработки национальных стандартов; утверждение национальных стандартов.

Федеральная таможенная служба в процессе осуществления таможенного дела обеспечивает защиту экологических прав и интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций. Он обеспечивает также соблюдение разрешительного порядка перемещения экологически опасных или значимых товаров через таможенную границу; пресекает незаконный оборот через таможенную границу РФ видов животных и растений, находящихся под угрозой

исчезновения, их частей и дериватов (производных); содействует осуществлению мер по защите жизни и здоровья людей, защите животных и растений, охране окружающей среды; проводит таможенный контроль за ввозом и вывозом экологически опасной продукции.

IX. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

1. Понятие и роль экологически значимой информации

Обладание экологической информацией имеет первостепенное значение для последовательного и эффективного решения задач обеспечения рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды всеми субъектами, участвующими в этом процессе.

Прежде всего, такая информация необходима при подготовке и принятии хозяйственных, управленческих и иных решений, реализация которых связана с отрицательным воздействием на состояние окружающей среды. Экологическая информация необходима гражданам для защиты своих экологических прав для вмешательства в природоохранительную деятельность государства, предпринимательских структур, когда те не выполняют возложенных на них законодательством задач.

Очевидна исключительная важность обладания информацией о состоянии окружающей среды в чрезвычайных ситуациях, когда существует опасность причинения вреда здоровью большого числа людей. Наличие своевременной информации позволяет минимизировать возможный вред.

В России и в мире сформирован достаточно развитый банк экологически значимой информации о количественных и качественных характеристиках природных объектов, о воздействиях загрязненной окружающей среды на здоровье человека и др. Указывая на очевидную тенденцию расширения знаний человека в данной сфере, необходимо одновременно подчеркнуть факт острого дефицита соответствующей информации. Такая ситуация характерна не только для России, но и для других государств, в том числе экономически высокоразвитых, мирового сообщества в целом.

Так, в мире существует около 100000 коммерческих химических веществ, хотя на долю 1500 из них приходится 95% мирового производства. При этом, однако, отсутствуют крайне важные данные, необходимые для оценки опасности большого числа этих производимых в значительных объемах химических веществ для здоровья человека и окружающей среды. По данным ЮНЕП на 1992 г., из 3350 видов пестицидов, используемых в мире, данные о токсичности имелись лишь в отношении 10%. Из 8627 пищевых добавок данные о токсичности отсутствовали относительно 80%, а из 1815 лекарств данные о токсичности отсутствуют примерно для 42%.

Приведенные данные свидетельствуют, в частности, о существенном дефиците экологически значимой информации в такой важнейшей сфере, как быт, а ведь с ним связаны все граждане, в том числе должностные лица органов, ответственных за принятие решений в области охраны окружающей среды. Такое положение с информацией заставляет сконцентрировать усилия на выявлении опасностей, связанных с использованием разного рода материалов и веществ.

Что представляет собой экологически значимая (или экологическая) информация? Общее понятие информации дает Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" - сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. Прежний Федеральный закон "Об информации, информатизации и защите информации" (1995 г.) <64> - содержал более полное и удачное определение информации как сведений о лицах,

предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления. Понятие экологической информации охватывается приведенным общим понятием, но оно, кроме того, должно отражать специфику предмета. В законодательстве отсутствует определение экологической информации. Между тем в контексте права граждан на информацию о состоянии окружающей среды и его защиты нормативное решение этого вопроса было бы полезным.

<64> СЗ РФ. 1995. N 8. Ст. 609.

В целом это огромный массив разнообразной информации. С точки зрения потребностей гражданина, юридических лиц и государственных органов, в контексте принятия экологически значимых решений и защиты законных прав и интересов разных субъектов такая информация может содержать данные:

- о состоянии земли, почвы, недр, воды, атмосферного воздуха, фауны, флоры, природных комплексов;
- об экологической угрозе или риске для здоровья и жизни людей;
- о химических, физических и биологических воздействиях на состояние окружающей среды и их источниках;
- о деятельности, отрицательно влияющей или могущей повлиять на природные объекты;
- о мерах по охране окружающей среды, в том числе правовых, административных и иных мерах;
- о деятельности государственных и муниципальных органов, юридических лиц и граждан-предпринимателей в сфере распоряжения природными ресурсами, природопользования, охраны окружающей среды, обеспечения соблюдения и защиты экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц, если необходимость осуществления такой деятельности установлена законодательством России.

Пользователями экологически значимой информации является наиболее полный круг субъектов экологического права. В него входят граждане, общественные формирования, лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, предприятия и организации, государственные структуры. Экологически значимой информацией пользуются представительные, исполнительные, судебные органы на всех уровнях государственной власти.

2. Право граждан на экологически значимую информацию

2.1. Право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды

Чернобыльская катастрофа с особой остротой поставила вопрос об экологической информации и доступе к ней граждан. Как реакция на эту общественную потребность, Законом РСФСР "Об охране окружающей природной среды" гражданам было предоставлено право требовать от соответствующих органов предоставления своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране. Позже Конституция РФ также закрепила право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды.

Какую информацию о состоянии окружающей среды можно считать достоверной, полной и своевременной?

Достоверной является неискаженная (заведомо или по небрежности) экологически значимая информация, которой располагают или должны располагать специально уполномоченные государственные органы в области природопользования и охраны окружающей среды и иные субъекты права в пределах их компетенции. Уровень достоверности зависит от уровня развития экологической и иной науки и техники и имеет тенденцию к возрастанию. При оценке достоверности информации могут учитываться реальные технические и иные возможности соответствующих государственных органов получить более достоверную информацию о состоянии окружающей среды.

Полной можно считать информацию, которая передается заинтересованным лицам в том объеме, в котором может или должен обладать ею государственный орган, орган местного

самоуправления, юридическое лицо, общественное формирование и соответствующие должностные лица в силу их компетенции и предоставленных им полномочий.

Своевременной является информация, передаваемая лицу, обратившемуся за нею, в возможно короткие сроки с момента запроса, но не более срока, определенного в законодательстве, если таковой установлен. Согласно Федеральному закону "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения (ст. 12).

2.2. Право на информацию об экологически значимых факторах, влияющих на здоровье

Состояние окружающей среды относится к существенным факторам, влияющим на состояние здоровья человека. Одним из средств, обеспечивающих право граждан на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды, является право на информацию о факторах, влияющих на здоровье, установленное Основами законодательства РФ об охране здоровья граждан (ст. 19).

В соответствии с Основами граждане имеют право на регулярное получение достоверной и своевременной информации о факторах, способствующих сохранению здоровья или оказывающих на него вредное влияние, включая информацию о санитарно-эпидемиологическом благополучии района проживания (в том числе информацию о состоянии воздуха, воды и т.п.), рациональных нормах питания, о продукции, работах, услугах, их соответствии санитарным нормам и правилам, о других факторах.

Обязанность предоставления указанной информации возложена Основами на органы государственной власти и органы местного самоуправления. Предоставляется она через средства массовой информации или непосредственно гражданам по их запросам.

Право граждан на информацию об экологически значимых факторах, влияющих на здоровье, предусмотрено и в других законах. В соответствии с Федеральным законом "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" граждане имеют право получать в соответствии с законодательством РФ в органах государственной власти, органах местного самоуправления, органах и учреждениях государственной санитарно-эпидемиологической службы Российской Федерации и у юридических лиц информацию о санитарно-эпидемиологической обстановке, состоянии среды обитания, качестве и безопасности продукции производственно-технического назначения, пищевых продуктов, товаров для личных и бытовых нужд, потенциальной опасности для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг (ст. 8).

Федеральный закон "О радиационной безопасности населения" (ст. 23) устанавливает право граждан и общественных объединений на получение объективной информации от организации, осуществляющей деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, в пределах выполняемых ею функций о радиационной обстановке и принимаемых мерах по обеспечению радиационной безопасности.

Обеспечению права граждан на информацию о факторах, влияющих на здоровье, служит ч. 2 ст. 24 Конституции РФ, согласно которой органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Это право воспроизведено в ст. 1 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан": каждый гражданин имеет право получить, а должностные лица, государственные служащие обязаны предоставить ему возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если нет установленных федеральным законом ограничений на информацию, содержащуюся в этих документах и материалах.

Наряду с правом обращаться лично, а также направлять в государственные органы и органы местного самоуправления индивидуальные и коллективные обращения по вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в соответствии с Федеральным законом "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера"

граждане имеют право быть информированными о риске, которому они могут подвергнуться в определенных местах пребывания на территории страны, и о мерах необходимой безопасности.

Таким образом, действующее законодательство России достаточно широко регламентирует право граждан на экологически значимую информацию.

3. Правовое регулирование сбора, накопления, распространения и доступа к экологически значимой информации

В целом в России существует достаточно развитое законодательство по вопросам сбора, накопления, распространения и доступа к экологической информации. Наиболее важные положения содержатся в Конституции РФ. В частности, Конституция устанавливает право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Это право реализуется прежде всего через средства массовой информации, предоставляющие возможность наиболее широкого и доступного поиска, получения и распространения общественно значимых сведений. В Законе РФ "О средствах массовой информации" предусматривается, что граждане имеют право на оперативное получение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц по запросам редакций, а также путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов и в иных формах.

Важная роль в регулировании сбора, накопления, распространения и доступа к экологической информации принадлежит Федеральному закону "Об информации, информационных технологиях и о защите информации". Он устанавливает принципы правового регулирования отношений в сфере информации, информационных технологий и защиты информации:

- свободы поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом;
- установления ограничений доступа к информации только федеральными законами;
- достоверности информации и своевременности ее предоставления.

Закон устанавливает общие требования, касающиеся информационных систем - государственных, муниципальных и иных. Так, государственные информационные системы создаются и эксплуатируются на основе статистической и иной документированной информации, предоставляемой гражданами (физическими лицами), организациями, государственными органами, органами местного самоуправления. Перечни видов информации, предоставляемой в обязательном порядке, устанавливаются федеральными законами, условия ее предоставления - Правительством РФ или соответствующими государственными органами, если иное не предусмотрено федеральными законами.

В контексте правового регулирования сбора экологической информации важно рассмотреть проблему единства измерений в области охраны окружающей среды и природопользования. В науке экологического права и в экологическом законодательстве этой проблеме почти не уделяется внимания, несмотря на ее актуальность. К немногим актам экологического законодательства, устанавливающим требования, касающиеся обеспечения единства измерений, относится Федеральный закон "О гидрометеорологической службе". Согласно статье 10 участники деятельности гидрометеорологической службы обязаны соблюдать законодательство РФ об обеспечении единства измерений, в том числе требования, установленные специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, при проведении наблюдений за состоянием окружающей природной среды, ее загрязнением, сборе, обработке, хранении и распространении информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении, а также при получении информационной продукции.

Адекватного нормативного и технического решения не только в рамках информационного обеспечения охраны окружающей среды применительно, к примеру, к мониторингу, статистической отчетности, ведению кадастров природных ресурсов, но и экологическому

контролю и др. требует проблема единства измерений в сфере взаимодействия общества и природы.

Правовые основы обеспечения единства измерений, в том числе защита прав и законных интересов граждан, установленного правопорядка и экономики России от отрицательных последствий недостоверных результатов измерений регулируются Законом РФ от 27 апреля 1993 г. "Об обеспечении единства измерений". **Под единством измерений** понимается состояние измерений, при котором их результаты выражены в узаконенных единицах величин и погрешности измерений не выходят за установленные границы с заданной вероятностью.

Закон предусматривает, что измерения должны осуществляться в соответствии с аттестованными в установленном порядке методиками. Порядок разработки и аттестации методик выполнения измерений определяется Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии.

Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" закрепляет принцип свободы получения информации любым законным способом (ст. 3). Возможности свободного получения экологической информации от предприятий предусмотрены Федеральным законом "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", некоторыми другими законами. Это существенно расширяет возможности граждан в защите своих интересов, связанных с охраной здоровья не только от вредного воздействия окружающей среды, но и от иных факторов (таких, например, как товары народного потребления - бытовая химия, лекарства и др.), которые при определенных обстоятельствах также могут быть связаны с окружающей средой.

Таким образом, российское законодательство предоставляет гражданам право требовать и получать экологически значимую информацию от основных субъектов - ее обладателей: уполномоченных государственных органов и предприятий (организаций) - природопользователей. С практической точки зрения, однако, важно иметь в виду, что установленное Конституцией РФ право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды носит абсолютный характер, то есть касается любой экологически значимой информации, обладающей режимом свободного доступа. Основываясь на этом праве, гражданин может требовать предоставления ему любой "открытой" информации.

Сбор, накопление, распространение, доступ к экологически значимой информации регулируется также рядом природоохранных актов, предусматривающих разнообразные пути и формы сбора, накопления и иные виды обращения с такой информацией. Например, одним из средств получения экологически значимой информации служит проведение общественных слушаний при оценке воздействия новой планируемой деятельности на окружающую среду, проведение государственной экологической экспертизы. Другое средство - предоставление предприятием информации государственным природоохранным органам при обращении к ним с заявками на получение разрешений на выброс загрязняющих веществ в окружающую среду. Третье - разного рода маркировки потенциально опасных веществ и продуктов и сопроводительные документы на такие вещества и продукты. Четвертое средство - обращение органов экологического контроля к предприятиям с требованием о предоставлении соответствующей информации.

Наконец, есть ситуации, в которых предприятия или природоохранные органы сами обязаны предоставлять экологически значимую информацию. В какой степени урегулированы отношения, касающиеся обязательного информирования населения по вопросам природопользования и охраны окружающей среды? В законодательстве эти вопросы решены применительно к нескольким группам отношений: по подготовке и принятию экологически значимых хозяйственных, управленческих и иных решений; по использованию экологически потенциально опасных товаров (работ, услуг); а также связанным с аварийными ситуациями.

Обязательное информирование населения по вопросам природопользования и охраны окружающей среды при подготовке экологически значимых решений предусмотрено процедурой оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду (**подробно эти вопросы рассмотрены в разделе "Правовые основы оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы"**). Кроме того, оно установлено Земельным кодексом РФ в рамках предварительного согласования места размещения предприятий и иных объектов. В соответствии с Кодексом органы местного самоуправления городских или сельских поселений информируют население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства. При этом граждане, общественные организации (объединения) и органы территориального

общественного самоуправления имеют право участвовать в решении вопросов, затрагивающих интересы населения и связанных с изъятием, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных и муниципальных нужд и предоставлением этих земельных участков для строительства.

Предусмотренная Федеральным законом "О защите прав потребителей" обязанность информирования граждан в связи с использованием экологически потенциально опасных товаров (работ, услуг) соответствует праву потребителя на то, чтобы товар (работа, услуга) при обычных условиях его использования, хранения, транспортировки и утилизации был безопасен для жизни, здоровья, окружающей среды, а также не причинял вред имуществу. Если для безопасного использования товара (работы, услуги), его хранения, транспортировки и утилизации необходимо соблюдать специальные правила, изготовитель (исполнитель) обязан указать эти правила в сопроводительной документации на товар (работу, услугу), на этикетке, маркировкой или иным способом, а продавец (исполнитель) обязан довести эти правила до сведения потребителя.

Чрезвычайно важно информирование населения об экологически значимых факторах, влияющих на здоровье людей. Для обеспечения установленного Основами законодательства РФ об охране здоровья граждан права граждан на информацию о факторах, влияющих на здоровье, на местную администрацию возложена обязанность предоставления соответствующей информации через средства массовой информации или непосредственно гражданам по их запросам.

И, наконец, обязательное информирование населения предусмотрено при чрезвычайных экологически значимых ситуациях. В соответствии с Федеральным законом "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" органы местного самоуправления самостоятельно обеспечивают своевременное оповещение и информирование населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций. Кроме того, Федеральный закон "О радиационной безопасности населения" установил обязанность организации, осуществляющей деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, в случае радиационной аварии проинформировать о ней органы государственной власти, в том числе федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственный надзор и контроль в области обеспечения радиационной безопасности, а также органы местного самоуправления, население территорий, на которых возможно повышенное облучение.

Предупреждая об ответственности за сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, Конституция РФ (ст. 41) устанавливает тем самым гарантию информирования населения о соответствующих угрозах.

Хотя в последние годы информация в области охраны окружающей среды в стране стала более доступной и обширной, чем ранее, серьезные правовые проблемы в данной сфере остаются. Наиболее острая из них касается сокрытия экологически значимой информации от народа. В конце 1994 г. в результате нарушения технологической дисциплины на Архангельском целлюлозно-бумажном комбинате (ЦБК) 16 тонн соединений ртути ушло прямым в Северную Двину. Пять суток местные органы власти, включая санитарные и природоохранные органы, скрывали от населения, что в водопровод поступает вода, отравленная соединениями ртути. Город узнал об этом из газеты "Правда Севера", которая напечатала о загрязнении реки заметку ИТАР-ТАСС из Москвы.

Чиновники, причастные к сокрытию от общественности факта загрязнения реки ртутью в январе, наказаны не были <65>.

<65> Виктор Филиппов. Снова отравили Северную Двину // Известия. 1995. 4 авг.

Что касается защиты права граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, то она обеспечивается в порядке, определяемом Законом "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан". Меры ответственности за нарушение прав граждан на экологически значимую информацию установлены законодательством об административных правонарушениях и уголовным законодательством.

4. Правовые ограничения свободного доступа к экологически значимой информации

Как уже было отмечено, не вся информация, в частности, в области охраны окружающей среды, может быть открытой для свободного доступа к ней. Мировая практика развивается по пути установления режима ограниченного доступа в отношении части экологически значимой информации. Речь идет о сведениях, составляющих тайну. По российскому законодательству существует государственная, служебная, коммерческая, банковская, врачебная тайна, тайна исповеди. В большей или меньшей мере эти разновидности тайны имеют отношение к экологически значимой информации.

Одновременно в Федеральном законе "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" определяются **виды информации, на которую запрещено устанавливать режим ограниченного доступа**. К таким видам отнесены:

- нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также устанавливающие правовое положение организаций и полномочия государственных органов, органов местного самоуправления;
- информация о состоянии окружающей среды.

Перечень сведений, составляющих **государственную тайну**, определяется Законом РФ "О государственной тайне". В соответствии с Законом под государственной тайной понимаются "защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации". Так, государственную тайну составляют сведения:

- а) о дислокации, режимных и особо важных объектов, об их проектировании, строительстве и эксплуатации, а также об отводе земель, недр и акваторий для этих объектов;
- б) сведения в области экономики, науки и техники:
 - о запасах стратегических видов сырья и материалов; о запасах платины, металлов платиновой группы, а также об объемах запасов в недрах, добычи, производства и потребления стратегических видов полезных ископаемых Российской Федерации. Список таких видов определяется Правительством РФ (ст. 5).

По Закону не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию сведения: о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях; о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, а также о состоянии преступности; о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина (ст. 7).

Кроме государственной тайны, законодательством регулируется обращение с экологически значимыми данными, составляющими предмет **служебной и коммерческой тайны**. В соответствии с Гражданским кодексом РФ информация составляет служебную или коммерческую тайну в случае, когда она имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам. К такой информации нет свободного доступа на законном основании, и обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности. В условиях рыночной экономики предприниматели могут быть заинтересованными в сокрытии экологически значимой технологии производства.

Сведения, которые не могут составлять коммерческую или служебную тайну, определяются законом и иными правовыми актами. Так, в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 2004 г. N 98-ФЗ "О коммерческой тайне" не могут составлять коммерческую тайну сведения о загрязнении окружающей среды, санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановке, безопасности пищевых продуктов и других факторах, оказывающих негативное воздействие на обеспечение безопасного функционирования производственных объектов, безопасности каждого гражданина и безопасности населения в целом (ст. 5).

При анализе и характеристике экологически значимой информации необходимо иметь в виду нормативные положения о **врачебной тайне**. Ее статус определяется Основами законодательства РФ об охране здоровья граждан. Врачебную тайну составляет информация о факте обращения за медицинской помощью, состоянии здоровья гражданина, диагнозе его заболевания и иные сведения, полученные при его обследовании и лечении. Очевидно, что такая

информация может быть связанной с вредным воздействием на здоровье человека загрязненной окружающей среды. Возникает вопрос: может ли гражданин быть заинтересован в сокрытии соответствующих сведений? При положительном ответе на него гражданину должна быть подтверждена гарантия конфиденциальности передаваемых им сведений. В этом случае они не могут распространяться лицами, которым стали известны при обучении, исполнении профессиональных, служебных и иных обязанностей.

Только с согласия гражданина или его законного представителя допускается передача сведений, составляющих врачебную тайну, другим гражданам, в том числе должностным лицам, в интересах обследования и лечения пациента, для проведения научных исследований, публикации в научной литературе, использования этих сведений в учебном процессе и в иных целях.

Могут ли распространяться на сведения экологического характера положения о **банковской тайне**? Очевидно, могут. Предприятия, иные субъекты экологических правоотношений могут пользоваться услугами банков и по каким-либо соображениям не разглашать соответствующие данные. Банковская тайна регулируется Гражданским кодексом РФ и Федеральным законом "О банках и банковской деятельности".

Закон "О банках и банковской деятельности" устанавливает, что кредитная организация, Банк России гарантируют тайну об операциях, о счетах, и вкладах своих клиентов и корреспондентов. Все служащие кредитной организации обязаны хранить тайну об операциях, счетах и вкладах ее клиентов и корреспондентов, а также об иных сведениях, устанавливаемых кредитной организацией, если это не противоречит закону.

Одновременно Закон определяет круг государственных органов и лиц, которым такие сведения могут предоставляться. Так, справки по операциям и счетам юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, выдаются кредитной организацией судам и арбитражным судам (судьям), Счетной палате РФ, органам налоговой службы и налоговой полиции, таможенным органам РФ в случаях, предусмотренных законодательными актами об их деятельности. При согласии прокурора такие сведения могут быть предоставлены органам предварительного следствия по делам, находящимся в их производстве. Такие ситуации могут иметь место, к примеру, при нарушении правового требования о финансировании объекта, подлежащего государственной экологической экспертизе, лишь при наличии положительного заключения такой экспертизы.

Законодательством предусмотрена гарантия сохранения в тайне сведений, отнесенных к тому или другому ее виду. За разглашение лицами, которым в установленном законом порядке переданы сведения, составляющие государственную, коммерческую или иную тайну, с учетом причиненного ущерба они несут дисциплинарную, административную или уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации и субъектов Федерации.

Таким образом, информация экологического характера в основном должна быть открытой, свободной, доступной.

5. Источники экологически значимой информации

При оценке источников экологически значимой информации важно подчеркнуть, что развитие отношений в сфере взаимодействия общества и природы и, в частности, всякая деятельность, осуществляемая в рамках экологического права, сопровождается накоплением такой информации. Объективно с этим процессом связаны экологическое нормирование и стандартизация, оценка воздействия на окружающую среду, экологическая экспертиза, экологическое лицензирование, развиваемая договорная практика, экологическая сертификация, аудит, контроль, применение мер юридической ответственности.

Одновременно в экологическом праве можно выделить ряд специфических источников. В их числе - сами нормативные правовые акты, экологический мониторинг, государственные кадастры и реестры природных ресурсов, экологический паспорт предприятия, радиационно-гигиенические паспорта организаций и территорий, декларация безопасности промышленного объекта, государственные доклады о состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации.

5.1. Источники нормативной экологически значимой информации

Законы и другие нормативные правовые акты содержат специфическую информацию: их нормы несут информацию о должном поведении субъектов экологических правоотношений. Не обладая такого рода информацией, природопользователи и иные субъекты, которым адресованы нормативные требования, оказываются в затруднительном положении. Незнание закона не освобождает их от ответственности.

Одним из факторов эффективности права является обладание его субъектами информацией о нормативных правовых актах, устанавливающих права и обязанности в области природопользования и охраны окружающей среды. Чтобы обеспечить исполнение закона, необходимо довести его до исполнителя. Социологические исследования, которые проводились сектором экологического права Института государства и права РАН, иными исследовательскими центрами и отдельными юристами-экологами, показывают, что руководители и другие должностные лица государственных органов, предприятий часто не имеют правовых актов, к исполнению которых они призваны. Соответственно, они не всегда знают, что должны делать в охране окружающей среды.

Опубликование природоохранных нормативных актов - первый шаг к доступу к правовой информации. Но в какой степени они свободно доступны для общественности, организаций, должностных лиц и даже государственных органов? Наиболее развиты официальные (государственные) банки правовой информации в форме регулярного издания Собрания законодательства Российской Федерации, Собрания актов Президента и Правительства Российской Федерации, Бюллетеня нормативных актов министерств и ведомств Российской Федерации и некоторых др.

5.2. Государственный статистический учет и отчетность

Государственный статистический учет в области природопользования и охраны окружающей среды является одним из источников экологически значимой информации. Ведется статистический учет как Федеральной службой государственной статистики (Росстат), так и специальными государственными органами в области природопользования и охраны окружающей среды.

Органам государственной статистики предоставляют информацию о состоянии окружающей среды, видах и уровнях вредных воздействий на нее как юридические лица - природопользователи, так и специально уполномоченные государственные органы.

Росстат и его территориальные подразделения ведут учет экологически значимой информации по следующим, утверждаемым Постановлениями Росстата формам:

- форма N 2-ТП (воздух) "Сведения об охране атмосферного воздуха";
- форма N 2-ТП-воздух (срочная) "Сведения об охране атмосферного воздуха";
- форма N 12-ЛХ (годовая) "Сведения о лесозащите";
- форма N 1-ЛХ "Сведения о проведении лесовосстановительных работ";
- форма N 5-ЛХ "Сведения о лесных пожарах";
- форма N 1-РЛХ (Чернобыль) "Сведения о лесовосстановлении и заселении территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению";
- форма N 1-заповедник "Сведения о государственных природных заповедниках и национальных парках";
- форма N 01-ГР "Сведения о геологоразведочных работах";
- форма N 4-ОС "Сведения о текущих затратах на охрану окружающей природной среды, экологических и природоресурсных платежах";
- форма N 6-ОС "Сведения о загрязнении окружающей среды при авариях на магистральных трубопроводах";
- а также по некоторым другим формам.

Практически не решены в российском экологическом законодательстве вопросы отчетности природопользователей о своей деятельности перед государственными природоохранительными органами. В Федеральном законе "Об охране окружающей среды", в других актах экологического законодательства не предусматриваются требования об отчетности по вопросам

природопользования и охраны окружающей среды. Исключение составляют Федеральный закон "Об отходах производства и потребления" (ст. 19) и Лесной кодекс РФ (ст. ст. 49, 66).

Являясь формой контроля, отчетность может играть существенную роль в совершенствовании природоохранной деятельности. Она будет служить источником соответствующей информации не только для государственных структур. Важно, чтобы в условиях развития рыночных отношений дирекции компаний, акционированных предприятий представляли отчеты о своей природоохранительной деятельности перед акционерами. Выделяя экологические аспекты, к примеру, в бухгалтерской и финансовой отчетности, просчитываются как объемы инвестиций экологического характера, так и достигнутый за их счет экономический эффект (например, объем сэкономленных средств в результате внедрения энергосберегающих технологий, более высокой доли переработки вторичного сырья и т.д.).

5.3. Мониторинг окружающей среды

Мониторинг окружающей среды - система долгосрочных наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов. В соответствии с законодательством проводится мониторинг как окружающей среды в целом, так и ее отдельных компонентов - земли, вод, атмосферного воздуха и других природных объектов.

Организация и проведение мониторинга окружающей среды регулируются многими актами экологического законодательства на уровне Российской Федерации и ее субъектов, включая Федеральный закон "Об охране окружающей среды" (ст. 63), Федеральный закон "О гидрометеорологической службе", Земельный кодекс РФ (ст. 67), Закон РФ "О недрах" (ст. 36.1), Водный кодекс РФ (ст. 30), Федеральный закон "Об охране атмосферного воздуха" (ст. 23), Федеральный закон "О животном мире" (ст. 15), Федеральный закон "О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации" (ст. 36). Лесным кодексом РФ предусмотрена государственная инвентаризация лесов, представляющая собой мероприятия по проверке состояния лесов, их количественных и качественных характеристик (ст. 90). В соответствии с Федеральным законом "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" проводится социально-гигиенический мониторинг (ст. 45), содержащий элементы мониторинга окружающей среды.

Законодательством предусматривается проведение государственного и негосударственного мониторинга окружающей среды. Так, Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации обязывает юридические лица и граждан-предпринимателей разрабатывать предложения по программе экологического мониторинга на всех этапах реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

Некоторые общие и основные положения о мониторинге окружающей среды сформулированы в Федеральном законе "Об охране окружающей среды". Согласно статье 63 государственный мониторинг окружающей среды осуществляется в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ в целях наблюдения за состоянием окружающей среды, а также в целях обеспечения потребностей государства, юридических и физических лиц в достоверной информации, необходимой для предотвращения и (или) уменьшения неблагоприятных последствий изменения состояния окружающей среды. Порядок организации и осуществления государственного мониторинга окружающей среды устанавливается Правительством РФ. Информация о состоянии окружающей среды, ее изменении, полученная при осуществлении государственного мониторинга окружающей среды, используется органами государственной власти РФ и субъектов РФ, органами местного самоуправления для разработки прогнозов социально-экономического развития и принятия соответствующих решений, разработки федеральных программ в области экологического развития РФ, целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов РФ и мероприятий по охране окружающей среды.

С целью повышения эффективности работ по сохранению и улучшению состояния окружающей среды Постановлением Правительством РФ от 24 ноября 1993 г. создана Единая государственная система экологического мониторинга. В ней участвуют все специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов.

Наиболее солидной базой мониторинга обладает Росгидромет, являющийся специально уполномоченным государственным органом в данной сфере. Органами Росгидромета проводятся следующие основные виды наблюдений:

- за состоянием загрязнения воздуха в городах и промышленных центрах;
- за состоянием загрязнения почв пестицидами и тяжелыми металлами;
- за состоянием загрязнения поверхностных вод суши и морей;
- за трансграничным переносом веществ, загрязняющих атмосферу;
- комплексные наблюдения за загрязнением природной среды и состоянием растительности;
- за химическим составом и кислотностью атмосферных осадков и снежного покрова;
- за фоновым загрязнением атмосферы;
- за радиоактивным загрязнением природной среды.

В частности, по состоянию на 1 января 2006 г. **наблюдения за загрязнением атмосферы** проводятся регулярно в 229 городах и населенных пунктах РФ на 629 стационарных постах Росгидромета. В большинстве городов измеряются концентрации от 5 до 25 веществ. **Наблюдениями за загрязнением поверхностных вод суши по гидрохимическим показателям** охвачены 1182 водных объекта, на которых находится 1810 пунктов (2482 створа). В 2005 г. отбор проб по физическим и химическим показателям с одновременным определением гидрологических показателей проводился на 1716 пунктах (2390 створов).

Получает развитие производственный экологический мониторинг, то есть мониторинг, осуществляемый предприятиями. К примеру, с октября 1995 г. создана система мониторинга в АО "Газпром". При ее проектировании предусматривается мониторинг источников загрязнения, объемов выбросов загрязняющих веществ в атмосферу и сброса сточных вод; информационное взаимодействие с территориальными службами Росгидромета и другими органами.

Одним из основных результатов проведения мониторинга окружающей среды является получение данных о ее состоянии. Федеральным законом "О гидрометеорологической службе" предусмотрено создание единого государственного фонда данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении (ст. 15). Единый государственный фонд данных представляет собой упорядоченную, постоянно пополняемую совокупность документированной информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении, получаемой в результате деятельности Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, физических и юридических лиц независимо от их организационно-правовой формы в области гидрометеорологии и смежных с ней областях (метеорологии, климатологии, агрометеорологии, гидрологии, океанологии, гелиогеофизики), мониторинга состояния окружающей природной среды, ее загрязнения. Он формируется на основе сбора, обработки, учета, хранения и распространения документированной информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении. Создание и ведение единого государственного фонда данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении регулируется Постановлением Правительства РФ от 21 декабря 1999 г.

В соответствии с Федеральным законом "О гидрометеорологической службе" информация о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении предоставляется пользователям (потребителям) бесплатно, а также на основе договоров (ст. 17). Положением об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 1997 г., конкретизированы условия предоставления информации. Бесплатно информация в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей природной среды общего назначения предоставляется органам государственной власти РФ и ее субъектов, органам единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Другим пользователям (потребителям) информация в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей природной среды общего назначения предоставляется за плату в размерах, возмещающих расходы на ее подготовку, копирование и передачу по сетям электрической и почтовой связи.

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

5.4. Государственные кадастры и реестры природных ресурсов и объектов

Государственным кадастром природных ресурсов называется свод экономических, экологических, организационных и технических показателей, характеризующих качество и количество природного ресурса, состав и категории пользователей. Данные кадастров служат обеспечению рационального использования природных ресурсов и охране окружающей среды от вредных воздействий. На основе кадастров проводится денежная оценка природного ресурса, его продажная цена, система мер по восстановлению нарушенного состояния природы. Важно, чтобы данные о качественных характеристиках природных ресурсов, содержащиеся в соответствующих кадастрах, служили основой при принятии решения о предоставлении природного ресурса в пользование.

Кадастры ведутся по отдельным видам природных ресурсов и по территориям. В соответствии с экологическим законодательством ведется государственный земельный кадастр, государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых, государственный кадастр объектов животного мира, государственный кадастр особо охраняемых природных территорий, государственный кадастр отходов. Особой разновидностью кадастра редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений и животных можно рассматривать Красную книгу РФ.

Наряду с кадастрами отдельных природных ресурсов и объектов в экологическом законодательстве предусмотрено ведение территориальных кадастров природных ресурсов и объектов.

Государственные реестры природных объектов - новая форма информационных документов об окружающей среде. **Государственные реестры природных объектов** представляет собой систематизированный свод документированных сведений о природных объектах, об их использовании, охране, собственниках, пользователях.

В Российской Федерации ведется государственный лесной реестр и государственный водный реестр.

Регулируется ведение государственных кадастров и реестров преимущественно природоресурсным законодательством на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ. При этом общие требования предусматриваются соответствующими кодификационными актами: Земельным кодексом РФ (ст. 70), Лесным кодексом РФ (ст. 91), Водным кодексом РФ (ст. 31), Федеральным законом "О животном мире" (ст. 14), Законом РФ "О недрах" (ст. 30), Федеральным законом "Об особо охраняемых природных территориях" (ст. 4), Федеральным законом "Об отходах производства и потребления" (ст. 20). Согласно этим Законам порядок ведения соответствующего государственного кадастра и реестра устанавливается или специальными законодательными актами, или Правительством РФ.

Ведение земельного кадастра регулируется Федеральным законом "О государственном земельном кадастре". Законом определяются полномочия органов государственной власти РФ и субъектов РФ, а также органов местного самоуправления в области осуществления деятельности по ведению государственного земельного кадастра, состав сведений и документов государственного земельного кадастра, ведение государственного земельного кадастра.

Государственный земельный кадастр содержит сведения о земельных участках; территориальных зонах; землях и границах территорий, на которых осуществляется местное самоуправление; землях и границах субъектов РФ; землях и границах Российской Федерации.

На всей территории Российской Федерации ведение государственного земельного кадастра осуществляется по единой методике и представляет собой последовательные действия по сбору, документированию, накоплению, обработке, учету и хранению сведений о земельных участках.

Сведения о состоянии и об использовании земельных участков, их площадях, местоположении, экономических и качественных характеристиках вносятся в документы государственного земельного кадастра на основании данных о межевании земельных участков, сведений, представленных правообладателями земельных участков, результатов проведения топографо-геодезических, картографических, мониторинговых, землеустроительных, почвенных, геолого-геоморфологических и иных обследований и изысканий. При этом в отношении каждой категории земель применяется определенный перечень сведений о земельных участках.

Порядок ведения иных кадастров регулируется, в частности, Постановлением Правительства РФ от 10 ноября 1996 г. "О порядке ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира", Постановлением Правительства РФ от 19 октября 1996 г. "О порядке ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий", Постановлением Правительства РФ от 26 октября 2000 г. "О порядке ведения государственного кадастра отходов и проведения паспортизации опасных отходов".

Ведутся кадастры соответствующими государственными органами управления использованием и охраной природных ресурсов и объектов. Работу по формированию территориальных кадастров природных ресурсов и объектов на подведомственной территории организуют органы исполнительной власти субъектов РФ. Для этого они могут создавать территориальные кадастровые центры.

5.5. Экологический паспорт предприятия.

Радиационно-гигиенический паспорт организации и территории.

Декларация безопасности промышленного объекта

Экологический паспорт предприятия, декларация безопасности промышленного объекта и радиационно-гигиенический паспорт организаций и территорий - относительно новые правовые формы информационного обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды.

Экологический паспорт предприятия представляет собой комплекс данных об уровне использования предприятием природных ресурсов и степень его воздействия на окружающую среду. Требования по ведению такого паспорта предусмотрены ГОСТом 17.0.0.04-90, введенным в действие 15 октября 1990 г. Паспорт разрабатывается предприятием за счет собственных средств и утверждается его руководителем после согласования с территориальным органом Министерства природных ресурсов РФ.

В паспорте должны содержаться:

- общие сведения о предприятии и его реквизиты;
- краткая природно-климатическая характеристика района расположения предприятия;
- краткое описание технологии производства и сведения о продукции, балансовая схема материальных потоков;
- сведения об использовании земельных ресурсов; о рекультивации земель;
- характеристика сырья, используемых материальных и энергетических ресурсов;
- характеристика выбросов в атмосферу; водопотребления и водоотведения; отходов;
- сведения о транспорте предприятия;
- сведения об эколого-экономической деятельности предприятия.

Радиационно-гигиенические паспорта организаций и территорий предусмотрены Федеральным законом "О радиационной безопасности населения". Согласно ст. 13 этого Закона в радиационно-гигиенические паспорта организаций, территорий заносятся результаты ежегодной оценки состояния радиационной безопасности. Оценка радиационной безопасности проводится органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также организациями, осуществляющими деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, при планировании и проведении мероприятий по обеспечению радиационной безопасности, принятии решений в области обеспечения радиационной безопасности, анализе эффективности указанных мероприятий.

Оценка радиационной безопасности осуществляется по следующим основным показателям:

- характеристика радиоактивного загрязнения окружающей среды;
- анализ обеспечения мероприятий по радиационной безопасности и выполнения норм, правил и гигиенических нормативов в области радиационной безопасности;
- вероятность радиационных аварий и их масштаб;
- степень готовности к эффективной ликвидации радиационных аварий и их последствий;
- анализ доз облучения, получаемых отдельными группами населения от всех источников ионизирующего излучения;
- число лиц, подвергшихся облучению выше установленных пределов доз облучения.

Порядок разработки радиационно-гигиенических паспортов организаций, территорий утвержден Постановлением Правительства РФ от 28 января 1997 г.

Декларация безопасности промышленного объекта является документом, содержащим разнообразную, в том числе экологически значимую информацию о промышленном объекте. Его появление обусловлено частыми авариями на промышленных объектах, влекущими порой тяжелые экономические, социальные и экологические последствия. Декларация безопасности призвана служить инструментом предупреждения и подготовки к действиям в чрезвычайных ситуациях на промышленных объектах.

Разработка декларации регулируется ст. 14 Федерального закона "О промышленной безопасности опасных производственных объектов". Декларация разрабатывается предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовой формы для проектируемых и действующих промышленных объектов, должна характеризовать безопасность промышленного объекта на этапах его ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации и содержать:

а) сведения о месторасположении, природно-климатических условиях размещения и численности персонала промышленного объекта;

б) основные характеристики и особенности технологических процессов и производимой на промышленном объекте продукции;

в) анализ риска возникновения на промышленном объекте чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая определение источников опасности, оценку условий развития и возможных последствий чрезвычайных ситуаций, в том числе выбросов в окружающую среду вредных веществ;

г) характеристику систем контроля за безопасностью промышленного производства, сведения об объемах и содержании организационных, технических и иных мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций;

д) сведения о создании и поддержании в готовности локальной системы оповещения персонала промышленного объекта и населения о возникновении чрезвычайных ситуаций;

е) характеристику мероприятий по созданию на промышленном объекте, подготовке и поддержанию в готовности к применению сил и средств по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также мероприятий по обучению работников промышленного объекта способам защиты и действиям в чрезвычайных ситуациях;

ж) характеристику мероприятий по защите персонала промышленного объекта в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, порядок действий сил и средств по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

з) сведения о необходимых объемах и номенклатуре резервов материальных и финансовых ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

и) порядок информирования населения и органа местного самоуправления, на территории которого расположен промышленный объект, о прогнозируемых и возникших на промышленном объекте чрезвычайных ситуациях.

5.6. Государственный доклад о состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации

Доклад является официальным документом, подготавливаемым в целях обеспечения государственных органов управления и населения России объективной систематизированной аналитической информацией о качестве окружающей природной среды, состоянии природных ресурсов и тенденциях их изменения под влиянием хозяйственной деятельности. Подготовка и распространение ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды предусмотрена ст. 5 Федерального закона "Об охране окружающей среды". Он содержит сведения об осуществляемых на территории России правовых, организационных, технических и экономических мерах по охране природы, сбережению и восстановлению природных ресурсов. Доклад должен служить основой для уточнения приоритетных областей и направлений природоохранной деятельности, а также программ, направленных на улучшение экологической обстановки в Российской Федерации. В докладе используются официальные данные государственной статистики и отчетности, кадастров природных сред и их мониторинга, других материалов, а также аналитических разработок министерств и ведомств.

Разработка доклада осуществляется Министерством природных ресурсов РФ с участием заинтересованных министерств, ведомств, других государственных организаций и Российской

академии наук, предоставляющих для этого необходимую информацию, аналитические материалы и оценки, включая прогнозы и рекомендации по экологической безопасности.

Государственные доклады содержат обширный перечень разнообразной информации по следующим разделам:

1) Качество природной среды и состояние природных ресурсов (атмосферный воздух; поверхностные, подземные, морские воды; почвы и земельные ресурсы; использование полезных ископаемых и охрана недр; леса и растительный мир; животный мир; радиационная обстановка; особые виды воздействий на окружающую среду; климатические особенности года, природные катастрофы и стихийные бедствия; влияние загрязнения окружающей среды на состояние здоровья населения);

2) экологическая оценка состояния территорий (особенности состояния окружающей среды в республиках, краях, областях, городах и промышленных центрах; особо охраняемые природные территории);

3) воздействие на окружающую среду народного хозяйства (использование природных ресурсов отраслями народного хозяйства и их воздействие на окружающую среду; электроэнергетика, атомная энергетика, нефтедобывающая промышленность и др., всего около 20 отраслей). Здесь же дается характеристика проблем обращения с отходами производства и потребления, экологических последствий промышленных аварий и катастроф;

4) государственное регулирование природопользования и охраны окружающей среды (природоохранительное законодательство и санкции за его нарушение; нормативное обеспечение деятельности в области охраны окружающей среды; государственные программы, обеспечение экологической безопасности; экономическое регулирование природопользования; финансирование природоохранной деятельности и природоохранные мероприятия; организация деятельности и система органов государственного регулирования и контроля природопользования; экологический мониторинг; государственная экологическая экспертиза; международное сотрудничество и межгосударственные экологические проблемы; наука и техника в решении проблем охраны окружающей среды; информационно-просветительская деятельность; общественное экологическое движение).

Доклад должен содержать рекомендации по осуществлению вытекающих из анализа организационных, правовых и экономических мер в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Х. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НОРМИРОВАНИЯ

1. Понятие экологического нормирования.

Система экологических нормативов

Объективно в процессе общественного развития человек не может не воздействовать на состояние окружающей среды. Так, он не может не извлекать минеральные ресурсы, не может не забирать воду, и пока по экономическим и техническим соображениям не может не выбрасывать в природную среду загрязняющие вещества. Проблема заключается в том, чтобы при этом были установлены научно обоснованные пределы таких воздействий, исходя из долгосрочных общественных интересов в сохранении количественных и качественных свойств и характеристик природы. Эта цель достигается с помощью экологического нормирования, что и определяет место экологических нормативов в механизме экологического права.

Под **экологическим нормированием** понимается установление уполномоченными государственными органами экологических нормативов в соответствии с требованиями законодательства.

В Российской Федерации имеется немало нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области экологического нормирования и стандартизации. В числе основных следует назвать Федеральный закон "Об охране окружающей среды", глава V которого - "Нормирование в области охраны окружающей среды" - определяет систему экологических нормативов, критерии их установления.

Некоторые специальные требования по экологическому нормированию применительно к регулированию охраны и использования отдельных природных ресурсов установлены в актах природоресурсного законодательства: Земельном кодексе РФ (ч. 5 ст. 13), Водном кодексе РФ (ст. 35), Федеральном законе "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации" (ст. 30), Федеральном законе "Об охране атмосферного воздуха" (ст. ст. 11, 12), Лесном кодексе РФ (ст. 87), Федеральном законе "О животном мире" (ст. 17), Федеральном законе "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" (ст. 47), Федеральном законе "Об отходах производства и потребления" (ст. 18). Федеральным законом "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" определяются требования к санитарно-гигиеническому нормированию в области охраны среды обитания. Важную роль в экологическом нормировании играет Порядок разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов, утвержденный Постановлением Правительства РФ.

В систему экологических нормативов входят:

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

Будучи утвержденными специально уполномоченными государственными органами в области природопользования и охраны окружающей среды в пределах их компетенции, экологические нормативы являются обязательными для исполнения. Соблюдение этих нормативов служит критерием оценки правомерности поведения субъектов экологических правоотношений в области оценки воздействия на окружающую среду, экологической экспертизы, лицензирования, сертификация, контроля и др. Согласно статье 22 Федерального закона "Об охране окружающей среды" 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.

2. Нормативы качества окружающей среды

По действующему экологическому законодательству нормативы качества окружающей среды устанавливаются в форме **нормативов предельно допустимых концентраций (ПДК) вредных веществ**, а также вредных микроорганизмов и других биологических веществ, загрязняющих атмосферный воздух, воды и почву, и **нормативов предельно допустимых уровней (ПДУ) вредных физических воздействий на окружающую среду**.

Деятельность по нормированию допустимого загрязнения природной среды начала развиваться в бывшем СССР еще в 30-е годы, когда в 1939 г. были приняты Правила об условиях сброса сточных вод в водоемы. В конце 40-х годов получило развитие нормирование предельно допустимого загрязнения атмосферного воздуха.

Развитие правового регулирования нормирования качества окружающей среды в новейшем законодательстве можно охарактеризовать как непоследовательное. Если ранее, в 80-е годы и начале 90-х, в экологическом законодательстве был отражен научно обоснованный подход к нормированию качества окружающей среды, то к концу 90-х годов было допущено отступление от эколого-правовых принципов. Это проявилось, в частности, в том, что Федеральный закон от 4 мая 1999 г. "Об охране атмосферного воздуха" предусмотрел установление гигиенических и экологических нормативов качества атмосферного воздуха. **О научной обоснованности такого подхода см. раздел "Особенности правового режима природных объектов".**

Нормативы качества окружающей среды выполняют ряд **функций**. Прежде всего, они **устанавливают предельные величины вредных химических, физических и биологических воздействий на природную среду**. К примеру, предельно допустимая концентрация двуокиси

азота (NO₂) (максимальная разовая и среднесуточная) в атмосферном воздухе не должна превышать 0,085 мг/куб. м; свинца и его соединений - 0,0007 мг/куб. м; сернистого ангидрида - 0,5 (максимальная разовая) и 0,05 (среднесуточная) мг/куб. м; соляной кислоты - 0,2 мг/куб. м.

Такие нормативы служат также для оценки состояния атмосферного воздуха, вод, почв по химическим, физическим и биологическим характеристикам. Это означает, что если в атмосферном воздухе, воде или почве содержание, например, химического вещества не превышает соответствующий норматив предельно допустимой его концентрации, то состояние воздуха, воды или почвы является благоприятным, то есть не представляющим опасности для здоровья человека и для других живых организмов. Установленные в соответствии с требованиями законодательства нормативы качества окружающей среды служат одним из юридических критериев для определения благоприятного состояния окружающей среды. На практике это важно иметь в виду в случае необходимости, к примеру, защиты права граждан на благоприятную окружающую среду. Состояние вод, почв, атмосферного воздуха, соответствующее нормативам качества, то есть благоприятное, свидетельствует либо об отсутствии антропогенной нагрузки на природу, либо о высокой эффективности действия механизма по охране окружающей среды. И наоборот.

Нормативы качества окружающей среды учитываются также при оценке воздействия планируемой хозяйственной деятельности, реализация которой будет связана с отрицательным воздействием на природу, при развитии городов и иных населенных пунктов. Соблюдение этих нормативов и других экологических требований при разработке природоохранных мер при проектировании предприятий и иных объектов может рассматриваться как критерий экологической обоснованности соответствующих проектных решений.

Рассматриваемые нормативы качества образуют основу для регулирования охраны окружающей среды от химических, физических и биологических воздействий на природную среду отдельными источниками - предприятиями, транспортными средствами и т.п.

В законодательстве определены **юридические критерии**, с учетом и на основе которых устанавливаются нормативы качества окружающей среды. Под **критериями** в данном случае понимаются те общественные интересы, которые учитываются при разработке нормативов. Такие критерии выражены в законодательстве. В соответствии с Федеральным законом "Об охране окружающей среды" нормативы качества окружающей среды устанавливаются для оценки состояния окружающей среды в целях сохранения естественных экологических систем, генетического фонда растений, животных и других организмов (ст. 21). Сохранение естественных экологических систем, генетического фонда растений, животных и других организмов, по мнению законодателя, является критерием нормирования качества окружающей среды. В предшествующем Законе "Об охране окружающей природной среды" предусматривалось, что нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ устанавливаются в интересах охраны здоровья человека, сохранения генетического фонда, охраны растительного и животного мира. Данное положение представляется научно более обоснованным. В новом Законе отсутствует существенный критерий - охрана здоровья человека.

Соответственно нормативы качества окружающей среды должны быть определены на уровне, исключающем причинение вреда здоровью человека, растительному и животному миру, что автоматически будет способствовать сохранению и генетического фонда. Государственные природоохранные органы, ответственные за разработку и утверждение этих нормативов, должны выполнять данное правило.

Согласно экологическому законодательству **нормативы качества окружающей среды являются едиными для всей территории России**. Одновременно допускается установление более строгих нормативов ПДК с учетом природно-климатических особенностей, а также повышенной социальной ценности отдельных территорий (заповедников, заказников, курортных и рекреационных территорий). Потребность в дифференциации нормативов качества окружающей среды возникает также в связи с наличием на территории России различных природных и климатических зон и соответственно с различной реакцией растительных и животных организмов на однотипные воздействия.

Реализации этой меры настоятельно требует практика. Установление более жестких нормативов качества окружающей среды для особо охраняемых природных территорий служит одной из мер сохранения природных комплексов этих территорий и объектов.

К достоинствам Федерального закона "Об охране окружающей среды" следует отнести полномочие органов государственной власти субъектов РФ разрабатывать и утверждать нормативы не ниже установленных на федеральном уровне (ст. 6). Прежде всего, это полномочие

касается возможности установления нормативов качества окружающей среды. Субъект Российской Федерации может управлять охраной окружающей среды на своей территории посредством более жесткого, чем на федеральном уровне, нормирования качества окружающей среды. Это полномочие полезно осуществлять избирательно, применительно к наиболее экологически вредным загрязняющим веществам.

К настоящему времени установлен значительный массив нормативов ПДК вредных веществ в окружающей среде: для атмосферного воздуха - ПДК более 500 вредных веществ; для водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового назначения - ПДК более 1600 вредных веществ; для почв - ПДК более 30 вредных веществ.

3. Нормативы предельно допустимого вредного воздействия на состояние окружающей среды

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

Эти нормативы определяют предельные размеры вредных воздействий на природу, устанавливаемые для отдельных источников таких воздействий. Регулирование выброса (сброса) загрязняющих веществ в природную среду выступает в качестве одного из правовых средств ее охраны. Загрязнение окружающей среды предприятием и иным объектом в пределах установленных для них нормативов является одним из основных показателей правомерности их эксплуатации. Нарушение этих нормативов образует юридическое основание для ограничения, приостановления или даже прекращения эксплуатации соответствующих объектов. **Нормативы предельно допустимого вредного воздействия на состояние окружающей среды (ПДВ) служат основным инструментом при регулировании соблюдения нормативов качества окружающей среды.**

В этой связи при установлении нормативов предельно допустимого вредного воздействия на состояние окружающей среды принципиальным является вопрос об их соотношении с нормативами качества окружающей природной среды (ПДК, ПДУ). Общее правило на этот счет содержится в Федеральном законе "Об охране окружающей среды" (ст. 23). Нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ устанавливаются для стационарных, передвижных и иных источников воздействия на окружающую среду исходя из нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, нормативов качества окружающей среды, а также технологических нормативов.

При этом согласно статье 27 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. Такие нормативы устанавливаются по каждому виду воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и совокупному воздействию всех источников, находящихся на этих территориях и (или) акваториях. При установлении этих нормативов учитываются природные особенности конкретных территорий и (или) акваторий.

Законодатель, однако, не определяет, как должны соотноситься нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду с нормативами качества окружающей среды.

Технологические нормативы - нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, которые устанавливаются для стационарных, передвижных и иных источников, технологических процессов, оборудования и отражают допустимую массу выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов в окружающую среду в расчете на единицу выпускаемой продукции.

Представляется, что нормативы предельно допустимого вредного воздействия на состояние окружающей среды должны устанавливаться на уровне, на котором выбросы загрязняющих веществ и вредные физические воздействия от конкретного и всех других источников в данном районе с учетом перспективы его развития не приведут к превышению нормативов ПДК и ПДУ.

Требования о нормировании вредного воздействия на состояние окружающей среды распространяются на все источники такого воздействия. Если, скажем, на предприятии имеется несколько источников (труб, через которые выбрасываются загрязняющие вещества в атмосферу

или сбрасываются сточные воды), то для каждого из них устанавливаются нормативы выбросов или сбросов. В отличие от стационарных источников, для которых определяются индивидуальные нормативы с учетом специфики их воздействия на окружающую среду, для транспортных и иных передвижных средств и установок предусматриваются нормативы для модели.

Порядок разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов определен Постановлением Правительства РФ от 3 августа 1992 г. Одновременно применительно к нормированию отдельных видов вредных воздействий на природу действует ряд специальных документов, утвержденных Постановлением Правительства РФ: порядок разработки и утверждения нормативов предельно допустимых вредных воздействий на водные объекты; порядок установления и пересмотра экологических и гигиенических нормативов качества атмосферного воздуха, предельно допустимых уровней физических воздействий на атмосферный воздух и государственной регистрации вредных (загрязняющих) веществ и потенциально опасных веществ; Правила разработки и утверждения нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ и нормативов предельно допустимых вредных воздействий на морскую среду и природные ресурсы внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации; Правила разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

Проекты нормативов предельно допустимых вредных воздействий на состояние окружающей природной среды разрабатываются самими предприятиями-природопользователями. Затем они утверждаются специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей среды.

Особенностью нормирования предельно допустимого загрязнения окружающей среды транспортными средствами является то, что нормативы содержания загрязняющих веществ в выхлопных газах транспортных средств (автомобилей, тракторов и др.) закрепляются в техническом регламенте, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 12 октября 2005 г. В зависимости от массы автомобиля, типа двигателя и уровня выбросов загрязняющих веществ выделяется пять экологических классов автомобилей. Для обеспечения уровня выбросов регламентом установлены требования к используемому топливу.

На территории России эксплуатируется множество предприятий, построенных, главным образом, до принятия современного экологического законодательства, предусмотревшего достаточно строгие экологические нормативы. По техническим и иным причинам такие предприятия не в состоянии обеспечить их выполнение. Федеральный закон "Об охране окружающей среды" учитывает такую ситуацию. 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 (ст. 23).

4. Нормативы допустимого изъятия природных ресурсов

Несмотря на важную роль в обеспечении рационального природопользования и охраны окружающей среды, правовое регулирование нормирования в сфере использования природных ресурсов не получило пока должного развития. **Нормативы изъятия (использования) природных ресурсов устанавливаются с целью обеспечить удовлетворение общественных потребностей в природных ресурсах, предупредить истощение этих ресурсов.** Такие нормативы разрабатываются с учетом возможностей их воспроизводства, сохранения устойчивого функционирования естественных экологических систем.

Общие положения о нормативах допустимого изъятия компонентов природной среды предусмотрены в Федеральном законе "Об охране окружающей среды" (ст. 26). В соответствии с ним 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.

Более конкретные требования о нормировании изъятия (использования) отдельных природных ресурсов предусматриваются в природоресурсном законодательстве с учетом специфики того или другого природного ресурса.

Применительно к земельным ресурсам в контексте нормирования встает задача нормирования предоставления земельных участков для строительства промышленных и иных объектов. Согласно статье 33 Земельного кодекса РФ предельные размеры земельных участков, предоставляемых для этих целей, устанавливаются в соответствии с утвержденными в установленном порядке нормами отвода земель для конкретных видов деятельности или в соответствии с правилами землепользования и застройки, землеустроительной, градостроительной и проектной документацией.

Лимитирование отвода земель осуществляется посредством утверждения Федеральным агентством по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству по согласованию с другими уполномоченными органами норм отвода земель для автомобильных дорог, железных дорог, аэропортов, магистральных трубопроводов, мелиоративных систем, нефтяных и газовых скважин, предприятий рыбного хозяйства, линий связи и электросетей и т.п.

В Водном кодексе РФ в ряде статей установлены требования к забору воды. В частности, для каждого водохранилища должны утверждаться Правила использования водных ресурсов водохранилища. Правила помимо других требований, должны содержать объем водопотребления (ст. 45). Для каждого речного бассейна уполномоченным федеральным органом исполнительной власти разрабатывается схема комплексного использования и охраны водных объектов. Схемой устанавливаются лимиты и квоты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта (ст. 33). Объем допустимого забора (изъятия) водных ресурсов в обязательном порядке должен содержаться в договоре водопользования (ст. 13) и решении о предоставлении водного объекта в пользование (ст. 22).

Инструментом обеспечения принципов рационального, непрерывного и неистощительного пользования лесным фондом призвана служить расчетная лесосека. В соответствии с Лесным кодексом РФ расчетная лесосека, сроки использования лесов и другие параметры их разрешенного использования устанавливаются в лесохозяйственном регламенте (ст. 87). Лесохозяйственный регламент лесничества, лесопарка, составляемый на срок до десяти лет, является основой использования лесов, расположенных в границах лесничества, лесопарка.

Федеральный закон "О животном мире" (ст. 17) предусматривает, что нормирование в области использования и охраны животного мира и среды его обитания заключается в установлении лимитов использования объектов животного мира; установлении стандартов, нормативов и правил в области использования и охраны животного мира и среды его обитания. В Законе не определяются критерии, с учетом которых должны устанавливаться лимиты использования животного мира.

Относительно водных биоресурсов требования по нормированию изъятия конкретизированы Федеральным законом "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов". Общие допустимые уловы водных биоресурсов во внутренних водах Российской Федерации, в том числе во внутренних морских водах РФ, в территориальном море РФ, на континентальном шельфе РФ, в исключительной экономической зоне РФ, в Азовском и Каспийском морях, а также квоты добычи (вылова) водных биоресурсов, предоставленные Российской Федерации в соответствии с международными договорами, устанавливаются применительно к отдельным видам квот (ст. 30). Законом предусмотрены, в частности, квоты добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления:

- промышленного рыболовства (за исключением прибрежного рыболовства) на континентальном шельфе РФ и в исключительной экономической зоне РФ (промышленные квоты);
- прибрежного рыболовства во внутренних морских водах РФ, в территориальном море РФ, на континентальном шельфе РФ и в исключительной экономической зоне РФ (прибрежные квоты);
- рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях (научные квоты);
- рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях;
- рыболовства в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов;

- для организации любительского и спортивного рыболовства;
- в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;
- для Российской Федерации в районах действия международных договоров РФ в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов;
- в исключительной экономической зоне РФ для иностранных государств, устанавливаемые в соответствии с международными договорами РФ в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов;
- промышленного рыболовства во внутренних водах РФ, за исключением внутренних морских вод РФ (промышленные квоты пресноводных водных объектов).

Общие допустимые уловы водных биоресурсов ежегодно распределяются федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства и утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов,

Что касается использования полезных ископаемых, то каких-либо требований и критериев для определения разрешаемых объемов добычи полезных ископаемых Федеральный закон "О недрах" не устанавливает. Эта деятельность отдается на усмотрение Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов РФ, а также федерального органа управления государственным фондом недр и органов государственного горного надзора (ст. 36).

В Законе РФ "О недрах" отсутствуют требования о нормировании допустимого изъятия ресурсов недр, что не может не беспокоить нас. Правительство, не особенно заботясь о создании национального богатства за счет развития экономики (промышленности, сельского хозяйства и т.д.), в огромных объемах разрешает добывать нефть, газ и другие ресурсы недр для продажи за рубежом. Более чем на 50% доходная часть государственного бюджета формируется за счет продажи этих богатств природы. Такое положение вещей, очевидно, не отвечает общественным интересам, особенно интересам будущих поколений. Если будут сохранены нынешние темпы и масштабы добычи ресурсов недр, то будущие поколения будут их лишены.

Ситуация в этой сфере может измениться с принятием Федерального закона "Об охране окружающей среды". Согласно статье 26 нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды и порядок их установления определяются, наряду с иным отраслевым законодательством, законодательством о недрах.

XI. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

1. Понятие и место оценки воздействия на окружающую среду в механизме экологического права

Под оценкой воздействия на окружающую среду (ОВОС) понимается деятельность, направленная на определение характера и степени потенциального воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду, ожидаемых экологических и связанных с ними социальных и экономических последствий в процессе и после реализации такого проекта и выработку мер по обеспечению рационального использования природных ресурсов и охрану окружающей среды от

вредных воздействий в соответствии с требованиями действующего экологического законодательства.

Общие требования об оценке воздействия на окружающую среду установлены Федеральным законом "Об охране окружающей среды" (ст. 32). Детальное регулирование проведения ОВОС осуществляется Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденным Приказом Государственного комитета РФ по охране окружающей среды.

Оценка воздействия на окружающую среду осуществляется заказчиком (инициатором) намечаемой экологически значимой деятельности, начиная с самых ранних стадий ее планирования. Заказчиком может быть как юридическое лицо, так и гражданин-предприниматель. ОВОС является инструментом, обязывающим заказчика планируемой деятельности обеспечить выполнение требований экологического законодательства на стадии подготовки проекта.

В механизме экологического права оценка воздействия на окружающую среду выполняет функции, связанные с выявлением потенциального экологического вреда планируемой хозяйственной и иной деятельности и разработкой мер по его предупреждению. Если государственная экологическая экспертиза представляет собой правовое средство обеспечения учета и выполнения экологических требований на стадии принятия хозяйственного, управленческого и иного решения, то ОВОС есть главное правовое средство обеспечения учета и выполнения этих требований на стадии подготовки соответствующего хозяйственного решения.

Таким образом, внедрение в правовой природоохранной механизм оценки воздействия на окружающую среду в качестве элемента в последовательной системе других правовых превентивных мер позволяет не допустить появления хозяйственных и иных объектов или осуществления хозяйственной деятельности с нарушением требований законодательства об охране природы и использовании природных ресурсов.

Принципиальным является вопрос об объектах намечаемой хозяйственной и иной деятельности, подлежащих оценке воздействия на окружающую среду. В прошлые годы в России по этому вопросу были реализованы два подхода. В приложении к Положению об оценке воздействия на окружающую среду в Российской Федерации (1994 г.) содержался конкретный перечень видов деятельности или объектов, по которым должна была проводиться оценка воздействия на окружающую среду. Действующее Положение основывается на ином принципе: оценка воздействия на окружающую среду проводится для намечаемой хозяйственной и иной деятельности, обосновывающая документация которой подлежит экологической экспертизе в соответствии с Федеральным законом "Об экологической экспертизе". Это обширный круг видов намечаемой деятельности, включая проекты комплексных и целевых социально-экономических, научно-технических и иных программ, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую природную среду, и др. В данном разделе они рассматриваются ниже как объекты экологической экспертизы.

2. Принципы и этапы проведения оценки воздействия на окружающую среду

При проведении оценки воздействия на окружающую среду заказчик намечаемой хозяйственной и иной деятельности руководствуется рядом принципов:

- презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной или иной деятельности;
- обязательности проведения оценки воздействия на окружающую среду при планировании хозяйственной и иной экологически значимой деятельности;
- обязательности выявления и анализа альтернативных вариантов достижения цели намечаемой хозяйственной и иной деятельности; включая "нулевой вариант" (отказ от планируемой деятельности);
- обеспечения участия общественности в подготовке и обсуждении материалов по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- включения в материалы по оценке воздействия на окружающую среду лишь научно обоснованных и достоверных данных;
- отражения в материалах ОВОС результатов исследований, выполненных с учетом взаимосвязи различных экологических, а также связанных с ними социальных и экономических факторов;

- обязанности заказчика предоставить всем участникам процесса оценки воздействия на окружающую среду возможность своевременного получения полной и достоверной информации;
- учета положений Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте в случае, если намечаемая хозяйственная и иная деятельность может иметь трансграничное воздействие;
- недопущения (предупреждения) возможных неблагоприятных воздействий на окружающую среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий в случае реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

Названные принципы являются обязательными для заказчика намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

Процесс оценки воздействия на окружающую среду включает четыре этапа:

- 1) уведомление, предварительная оценка и составление технического задания на проведение оценки воздействия на окружающую среду. В ходе первого этапа заказчик:
 - подготавливает и представляет в органы власти материалы, содержащие общее описание намечаемой деятельности; цели ее реализации; возможные альтернативы; описание условий ее реализации; другую информацию, предусмотренную действующими нормативными документами;
 - информирует общественность о намечаемой деятельности через средства массовой информации;
 - проводит предварительную оценку воздействия на окружающую среду;
 - проводит предварительные консультации с целью определения участников процесса оценки воздействия на окружающую среду, в том числе заинтересованной общественности;
- 2) проведение исследований по оценке воздействия на окружающую среду и подготовка предварительного варианта материалов по оценке воздействия на окружающую среду;
- 3) ознакомление общественности с предварительным вариантом материалов по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности и представление замечаний;
- 4) подготовка окончательного варианта материалов по оценке воздействия на окружающую среду.

3. Содержание оценки воздействия на окружающую среду

Общие требования к содержанию деятельности по ОВОС предусмотрены Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации. Определенными в нормативном порядке элементами ОВОС являются:

- определение общественно значимых характеристик намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- выявление и анализ возможных альтернатив достижения целей намечаемой деятельности (в том числе отказа от деятельности);
- анализ состояния территории, на которую может оказать влияние намечаемая хозяйственная и иная деятельность (состояние природной среды, наличие и характер антропогенной нагрузки и т.п.);
- выявление возможных воздействий намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду с учетом альтернатив;
- оценка воздействий на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности (вероятности возникновения риска, степени, характера, масштаба, зоны распространения, а также прогнозирование экологических и связанных с ними социальных и экономических последствий);
- определение мероприятий, уменьшающих, смягчающих или предотвращающих негативные воздействия, оценка их эффективности и возможности реализации;
- оценка значимости остаточных воздействий на окружающую среду и их последствий;
- сравнение по ожидаемым экологическим и связанным с ними социально-экономическим последствиям рассматриваемых альтернатив, в том числе варианта отказа от деятельности, и обоснование варианта, предлагаемого для реализации;
- разработка предложений по программе экологического мониторинга и контроля на всех этапах реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- разработка рекомендаций по проведению слепопроектного анализа реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

Объекты, которым проводится оценка воздействия на окружающую среду, различаются по характеру и по степени возможного отрицательного воздействия на окружающую среду. В этой связи встает вопрос о детализации и полноте проведения ОВОС. Согласно Положению степень детализации и полноты проведения оценки воздействия на окружающую среду определяется исходя из особенностей намечаемой хозяйственной и иной деятельности и должна быть достаточной для определения и оценки возможных экологических и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации намечаемой деятельности. Степень детализации и полноты проведения ОВОС определяет заказчик намечаемой деятельности. Однако в процессе проведения государственной экологической экспертизы комиссия может потребовать от заказчика детальнее или полнее провести ОВОС.

Так как законодательство об охране окружающей среды образует предмет совместного ведения органов государственной власти РФ и субъектов РФ, Положением делегируется право субъектов РФ упростить процесс проведения ОВОС. Процесс проведения оценки воздействия на окружающую среду для отдельных видов (категорий) деятельности, не имеющих значимых экологических последствий и являющихся объектом государственной экологической экспертизы уровня субъектов Российской Федерации, может быть упрощен. В этом случае территориальные органы Госкомэкологии России (ныне - Ростехнадзор) разрабатывают соответствующие нормативные документы, регламентирующие проведение оценки воздействия на окружающую среду для этих видов деятельности. При этом соответствующие нормативные документы должны быть согласованы с Госкомэкологии России (ныне - Ростехнадзор).

При характеристике содержания ОВОС важно иметь в виду те факторы, которые постоянно учитываются в деятельности по оценке. Прежде всего, важно обладать достоверными данными о состоянии окружающей среды по месту осуществления деятельности. Если, к примеру, в районе предполагаемого строительства экологически опасного предприятия уже превышены нормативы предельно допустимого загрязнения вод или атмосферного воздуха, то будет (во всяком случае, должно быть) весьма проблематичным строительство в нем дополнительного источника загрязнения. С учетом состояния окружающей среды особенно остро встает вопрос об обосновании размещения объекта, принимая во внимание его специфику. Как представляется, на решение влияет или должно влиять не только состояние окружающей среды в смысле ее чистоты, незагрязненности, но и такие физические характеристики местности, как сейсмоопасность, лавиноопасность и т.п. В законодательстве пока недостаточно конкретно определены экологические требования относительно размещения экологически опасных объектов.

4. Участие общественности в оценке воздействия на окружающую среду

Оценка воздействия на окружающую среду проводится заказчиком намечаемой деятельности, то есть лицом, заинтересованным в ее осуществлении. Представления общественности о целесообразности этой деятельности могут не совпадать с позицией заказчика. В то же время не исключаются субъективные подходы заказчика к ОВОС как заинтересованного лица. В рамках реализации конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду граждане заинтересованы и одновременно вправе участвовать в процедуре ОВОС и оценивать ее результаты. Участие общественности служит одной из важных гарантий обеспечения заказчиком учета требований экологического законодательства.

Важно подчеркнуть существенный прогресс в правовом регулировании участия общественности в оценке воздействия на окружающую среду. В соответствии с Положением об оценке воздействия на окружающую среду (1994 г.) заказчик с участием разработчика проводил общественные слушания или обсуждение информации о проекте в средствах массовой информации. Очевидно, что предусмотренная альтернатива могла сводить к минимуму полезность обсуждения с общественностью.

В соответствии с действующим Положением информирование и участие общественности осуществляются на всех этапах оценки воздействия на окружающую среду. Участие общественности в подготовке и обсуждении материалов оценки воздействия на окружающую среду обеспечивается заказчиком как неотъемлемая часть процесса проведения оценки воздействия на окружающую среду, организуется органами местного самоуправления или соответствующими органами государственной власти при содействии заказчика.

Информирование общественности и других участников оценки воздействия на окружающую среду на этапе уведомления, предварительной оценки и составления технического задания на проведение оценки воздействия на окружающую среду осуществляется заказчиком. Информация в кратком виде публикуется в официальных изданиях федеральных органов исполнительной власти (для объектов экспертизы федерального уровня), в официальных изданиях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, на территории которых намечается реализация объекта государственной экологической экспертизы, а также на территории которых намечаемая хозяйственная и иная деятельность может оказать воздействие. В публикации представляются сведения о:

- названии, целях и месторасположении намечаемой деятельности;
- наименовании и адресе заказчика или его представителя;
- примерных сроках проведения оценки воздействия на окружающую среду;
- органе, ответственном за организацию общественного обсуждения;
- предполагаемой форме общественного обсуждения (опрос, слушания, референдум и т.п.), также форме представления замечаний и предложений;
- сроках и месте доступности технического задания по оценке воздействия на окружающую среду;
- иной информации.

Заказчик (исполнитель) принимает и документирует замечания и предложения от общественности в течение 30 дней со дня опубликования информации. При этом важно то, что данные замечания и предложения учитываются при составлении технического задания по оценке воздействия на окружающую среду и должны быть отражены в материалах по оценке воздействия на окружающую среду. Более того, заказчик обеспечивает доступ к техническому заданию по оценке воздействия на окружающую среду заинтересованной общественности и других участников процесса оценки воздействия на окружающую среду с момента его утверждения и до окончания процесса оценки воздействия на окружающую среду.

На этапе проведения оценки воздействия на окружающую среду уточняется план мероприятий по ходу общественных обсуждений намечаемой хозяйственной деятельности, в том числе о целесообразности (нецелесообразности) проведения общественных слушаний по материалам оценки воздействия на окружающую среду. При принятии решения о форме проведения общественных обсуждений, в том числе общественных слушаний, необходимо руководствоваться степенью экологической опасности намечаемой хозяйственной и иной деятельности, учитывать фактор неопределенности, степень заинтересованности общественности.

Информация о сроках и месте доступности предварительного варианта материалов по оценке воздействия на окружающую среду, о дате и месте проведения общественных слушаний, других форм общественного участия публикуется в средствах массовой информации не позднее, чем за 30 дней до окончания проведения общественных обсуждений (проведения общественных слушаний). Заказчик также сообщает данную информацию заинтересованной общественности, интересы которой прямо или косвенно могут быть затронуты в случае реализации намечаемой деятельности или которая проявила свой интерес к процессу оценки воздействия и другим участникам процесса оценки воздействия на окружающую среду, которые могут не располагать доступом к указанным средствам массовой информации.

Порядок проведения общественных слушаний определяется органами местного самоуправления при участии заказчика (исполнителя) и содействии заинтересованной общественности. Все решения по участию общественности оформляются документально. Заказчик обеспечивает проведение общественных слушаний по планируемой деятельности с составлением протокола, в котором четко фиксируются основные вопросы обсуждения, а также предмет разногласий между общественностью и заказчиком (если таковой был выявлен). Протокол подписывается представителями органов исполнительной власти и местного самоуправления, граждан, общественных организаций (объединений), заказчика. Протокол проведения общественных слушаний входит в качестве одного из приложений в окончательный вариант материалов по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

Представление предварительного варианта материалов по оценке воздействия на окружающую среду общественности для ознакомления и представления замечаний производится в течение 30 дней, но не позднее, чем за 2 недели до окончания общественных обсуждений (проведения общественных слушаний). Принятие от граждан и общественных организаций

письменных замечаний и предложений в период до принятия решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности, документирование этих предложений в приложениях к материалам по оценке воздействия на окружающую среду обеспечиваются заказчиком в течение 30 дней после окончания общественного обсуждения.

Заказчик обеспечивает также доступ общественности к окончательному варианту материалов по оценке воздействия на окружающую среду в течение всего срока с момента утверждения последнего и до принятия решения о реализации намечаемой деятельности.

5. Понятие экологической экспертизы. Ее значение в правовом механизме экологического права

Согласно Федеральному закону "Об экологической экспертизе" **под экологической экспертизой** понимается установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду. Обратим внимание на то, что в предыдущей редакции этой нормы Закона задачей экологической экспертизы являлось также определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы.

Кроме того, ранее задача экспертизы не сводилась к установлению соответствия намечаемой деятельности экологическим требованиям, содержащимся лишь в технических регламентах и законодательстве. То есть в процессе экспертизы устанавливалось соответствие намечаемой деятельности требованиям по охране окружающей среды от вредных химических, физических и биологических воздействий и обеспечению рационального использования природных ресурсов, выработанных наукой, в том числе экологической, и практикой. Такие требования могут вытекать также из естественных законов развития природы. В экспертизе участвуют, как правило, специалисты - представители науки и практики, обладающие знаниями таких требований. Тем самым экологическая экспертиза позволяла дать более полную и объективную оценку воздействия намечаемой деятельности на природу.

Экологическая экспертиза проводится в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий соответствующей деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы. Таким образом, экологическая экспертиза выполняет функцию предупредительного экологического контроля. По некоторым оценкам, предотвращение загрязнения природной среды обходится в четыре-пять раз дешевле, чем ликвидация негативных последствий экологически необоснованных решений. Она является также инструментом поддержания экологического правопорядка в правотворчестве, в хозяйственной, управленческой и иной деятельности, обеспечения соблюдения и охраны права каждого на благоприятную окружающую среду, источником разнообразной экологически значимой информации, средством доказывания при разрешении споров.

И наконец, если оценка воздействия на окружающую среду представляет собой средство обеспечения учета экологических требований при планировании и проектировании новой хозяйственной деятельности и составляет основу подготовки экологически значимых хозяйственных решений, то экологическая экспертиза, прежде всего государственная, создает правовые предпосылки для их принятия.

6. Виды и принципы экологической экспертизы

В соответствии с законодательством в России осуществляются государственная и общественная экологическая экспертиза. Проведение таких видов экспертизы имеет юридически значимый характер.

В литературе по экологическому праву можно встретить мнение о том, что помимо государственной и общественной проводится ведомственная, научная и коммерческая экологическая экспертиза. Проведение таких экспертиз самостоятельного правового значения не имеет.

С учетом роли экологической экспертизы как гаранта обеспечения учета экологических требований при планировании экологически опасной хозяйственной деятельности и принятии решений важным является вопрос о принципах проведения государственной экологической экспертизы. Согласно Федеральному закону "Об экологической экспертизе" такая экспертиза основывается на принципах:

- **презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности.** Данный принцип означает, что при оценке материалов, являющихся объектом экологической экспертизы, эксперты должны исходить из того, что реализация соответствующей деятельности может влечь вредные воздействия на окружающую природную среду. Исходя из этой презумпции, перед лицами, участвующими в процессе экологической экспертизы, стоит первоочередная задача выявить все потенциальные виды и масштабы таких воздействий;

- **обязательности проведения государственной экологической экспертизы** до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы. Этот принцип адресован заказчику планируемой деятельности и органам государственной экологической экспертизы. Для заказчика это означает, что он не вправе принять решение о реализации планируемой деятельности и осуществлять ее, не представив материалы на государственную экологическую экспертизу. Для уполномоченных государственных органов в области экологической экспертизы из этого принципа вытекает обязанность принять на экспертизу материалы, организовать и провести государственную экологическую экспертизу;

- **комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду** хозяйственной и иной деятельности и ее последствий. Изложенный принцип обязывает органы и комиссии государственной экологической экспертизы оценить полноту видов и масштабов воздействий на природную среду в процессе реализации объекта экспертизы;

- **обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы.** Обязывает субъектов эколого-экспертного процесса обеспечивать соблюдение нормативов качества окружающей природной среды, устанавливаемых на уровнях, безопасных для здоровья человека, объектов животного и растительного мира, правовых экологических требований к размещению, проектированию, строительству, эксплуатации объектов, влияющих на состояние природной среды, и, в конечном счете, права каждого на благоприятную окружающую среду;

- **достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу.** Данный принцип, прежде всего, обязывает заказчика обеспечить представление на экологическую экспертизу достоверной и полной информации об объекте экспертизы;

- **независимости экспертов экологической экспертизы** при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы. Он означает, что никто не вправе вмешиваться в работу эксперта, выполняемую в соответствии с требованиями законодательства об экологической экспертизе, техническим заданием на ее проведение, задачами, поставленными перед экспертом руководителем экспертной комиссии или руководителем группы. В соответствии с этим принципом эксперт свободен в оценках экспертируемого объекта и выводах по нему;

- **научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы.** Заключения экологической экспертизы должны быть научно обоснованными, а содержащиеся в них суждения и выводы должны быть научно аргументированными. Заключения экологической экспертизы должны быть объективными. Объективность в данной области проявляется в непредвзятой, беспристрастной оценке объекта экологической экспертизы и подготовке включаемых в заключения выводов по нему каждым участником эколого-экспертного процесса и комиссией в целом.

Содержание принципа законности заключений экологической экспертизы означает, что если в процессе проведения государственной экологической экспертизы объекта эксперты устанавливают, что планируемая деятельность соответствует экологическим требованиям, это дает им основание принять решение о допустимости реализации объекта. Если заказчиком не выполнены (не соблюдены) экологические требования, то комиссия не вправе допустить реализацию объекта; другими словами, комиссия не вправе дать положительное заключение. Если же такое заключение все же дается, то это служит основанием для вывода о нарушении принципа законности при проведении государственной экологической экспертизы;

- **гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения.** Данный принцип устанавливает обязанность других субъектов эколого-экспертного

процесса выполнить требования законодательства в области экологической экспертизы относительно информирования заинтересованных сторон о проводимой экологической экспертизе, участия о ней общественных организаций (объединений), учета общественного мнения при проведении экологической экспертизы. Невыполнение ими этой обязанности является правонарушением и соответственно основанием для привлечения виновных лиц к ответственности;

- **ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы.** Он означает, что в случае невыполнения ими требований организации и проведения экспертизы они будут нести ответственность, предусмотренную действующим законодательством.

Последовательное соблюдение названных принципов в процессе организации и проведения государственной экологической экспертизы - важнейшее требование и условие эффективности экспертизы в обеспечении реализации экологического права. На практике в связи с соблюдением этих принципов возникает немало проблем.

7. Объекты государственной экологической экспертизы

Хотя экологическая экспертиза основывается на принципе презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности, в Федеральном законе "Об экологической экспертизе" установлен перечень объектов государственной экологической экспертизы, проводимой как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ.

В настоящее время к объектам государственной экологической экспертизы федерального уровня относятся:

- проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти РФ;
- проекты федеральных целевых программ, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, в части размещения таких объектов с учетом режима охраны природных объектов;
- проекты соглашений о разделе продукции;
- материалы обоснования лицензий на осуществление деятельности, которая может оказать воздействие на окружающую среду, если их выдача относится в соответствии с законодательством РФ к компетенции федеральных органов исполнительной власти;
- проекты технической документации на новые технику, технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду, а также технической документации на новые вещества, которые могут поступать в природную среду;
- материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий федерального значения, зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации;
- объекты государственной экологической экспертизы, указанные в Федеральном законе "О континентальном шельфе Российской Федерации", Федеральном законе "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации", Федеральном законе "О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации".

Благодаря тому что в Федеральном законе от 23 ноября 1995 г. "Об экологической экспертизе" в перечни были включены наиболее значимые объекты, требующие обязательной государственной экологической экспертизы, достаточно детально правовому регулированию организации и проведения государственной экологической экспертизы, жесткой формализации процедуры, государственная экологическая экспертиза была, пожалуй, единственной эффективной мерой охраны окружающей среды в Российской Федерации в 90-е годы прошлого века.

Ситуация коренным образом изменилась с принятием Федерального закона от 18 декабря 2006 г. N 232-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" <66>. Этим Законом из перечня объектов обязательной государственной экологической экспертизы исключены проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации предприятий, магистральных трубопроводов и т.п. экологически опасных объектов. Впредь экспертиза таких объектов будет проводиться в рамках государственной экспертизы

проектной документации, государственной экспертизы результатов инженерных изысканий, регулируемых Градостроительным кодексом РФ.

<66> СЗ РФ. 2006. N 52 (ч. 1). Ст. 5498.

Исключение из перечня объектов проектов строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации предприятий, магистральных трубопроводов и т.п. экологически опасных объектов, наиболее распространенных и наиболее экологически значимых, специалисты в области охраны окружающей среды оценивают как разрушение, уничтожение государственной экологической экспертизы.

8. Порядок проведения государственной экологической экспертизы

Порядок проведения государственной экологической экспертизы регулируется как Федеральным законом "Об экологической экспертизе", так и Положением о порядке проведения государственной экологической экспертизы, утвержденным Постановлением Правительства РФ, и включает следующие стадии:

а) представление материалов в специально уполномоченные федеральные органы в области экологической экспертизы <67> или их территориальные органы на уровне субъектов РФ. Государственная экологическая экспертиза проводится при условии соответствия формы и содержания представляемых заказчиком материалов требованиям данного Федерального закона, установленному порядку проведения государственной экологической экспертизы и при наличии в составе представляемых материалов:

<67> В соответствии с Положениями о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору и Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденными Постановлениями Правительства РФ, оба органа являются специально уполномоченными в области экологической экспертизы. В Положениях определяются объекты, по которым каждый из них проводит государственную экологическую экспертизу.

- документации, подлежащей государственной экологической экспертизе в соответствии со ст. ст. 11 и 12 Закона, в объеме, определенном в установленном порядке, и содержащей материалы оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности, подлежащей государственной экологической экспертизе;

- положительных заключений и (или) документов согласований органов федерального надзора и контроля и органов местного самоуправления, получаемых в установленном законодательством РФ порядке;

- заключений федеральных органов исполнительной власти по объекту государственной экологической экспертизы в случае его рассмотрения указанными органами и заключений общественной экологической экспертизы в случае ее проведения;

- материалов обсуждений объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованных органами местного самоуправления;

б) регистрация, проверка полноты и достаточности представленных материалов. Проверку полноты и достаточности представленных материалов проводит экспертное подразделение специально уполномоченных федеральных органов в области экологической экспертизы (или их территориальных органов);

в) формирование комиссии государственной экологической экспертизы. Экспертное подразделение подбирает кандидатуру руководителя и ответственного секретаря экспертной комиссии, а затем с их участием подготавливаются предложения по составу экспертной комиссии. Состав экспертной комиссии, сроки и задание на проведение государственной экологической экспертизы утверждаются приказом соответствующего специально уполномоченного органа. Срок проведения государственной экологической экспертизы определяется сложностью объекта государственной экологической экспертизы, устанавливаемой в соответствии с нормативными документами федерального специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы, но не должен превышать 6 месяцев. Начало срока проведения

государственной экологической экспертизы устанавливается не позднее чем через один месяц после ее оплаты и приемки комплекта необходимых материалов и документов в полном объеме;

г) подготовка индивидуальных, групповых заключений и сводного заключения государственной экологической экспертизы;

д) подписание и утверждение заключения государственной экологической экспертизы. Заключение, соответствующее заданию на проведение экологической экспертизы, выдаваемому специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы, должно быть одобрено квалифицированным большинством списочного состава экспертной комиссии. Заключение государственной экологической экспертизы приобретает юридический статус после его утверждения специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы.

Наиболее значимой характеристикой государственной экологической экспертизы с учетом ее места в механизме принятия решения является обязательность ее заключений. Обязательность заключений - фактор, определяющий высокую потенциальную эффективность государственной экологической экспертизы как главного средства обеспечения учета и выполнения экологических требований на стадии принятия решения.

Юридическая сила экспертного заключения выражена в Законе словами: "Положительное заключение государственной экологической экспертизы является одним из обязательных условий финансирования и реализации объекта государственной экологической экспертизы". Это означает, что без положительного заключения запрещается реализация проекта и запрещается финансирование соответствующих работ.

Согласно Закону "Об экологической экспертизе" заключение государственной экологической экспертизы может быть оспорено в судебном порядке (ст. 18). К примеру, центральный районный суд г. Хабаровска признал недействительным с момента утверждения положительное заключение государственной экологической экспертизы по материалам проекта "Сахалин-1" о строительстве морского терминала и незаконным решение ГУПР МПР России по Хабаровскому краю об утверждении заключения <68>.

<68> Экологическое досье России. 2005. N 4. С. 14.

Заявители - граждане (жители Ульчского района Хабаровского края) и ДВ МЭОО "Экодадь" доказали, что при проведении государственной экологической экспертизы были нарушены требования законодательства РФ и важнейшие принципы экологической экспертизы - гласности, участия общественных организаций, учета общественного мнения; комплексности оценки воздействия на окружающую среду; достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу; научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы.

Первоначально заявители оспорили решение об утверждении экспертизы по проекту, о котором они случайно узнали спустя полгода на Дне открытых дверей, который проводил ответчик - компания "Эксон Нефтегаз Лимитед". Когда же удалось ознакомиться с текстом самого заключения, истребованного судом, выяснилось, что при его подготовке и утверждении не принималось во внимание рыбохозяйственное значение залива Чихачева, где будет располагаться морской нефтеналивной терминал, а представители заинтересованного лица не смогли пояснить, на чем основано утверждение экспертной комиссии, что этот залив не относится к водоемам высшей рыбохозяйственной категории.

9. Общественная экологическая экспертиза

Поскольку процедуры ОВОС и экологической экспертизы в соответствии с российским законодательством являются самостоятельными, граждане и общественные формирования имеют возможность проявить активность в каждой из них. Правда, при объединении их в одну процедуру (как это сделано в законодательстве многих зарубежных государств), адекватно урегулированную, достаточно было бы участия заинтересованной общественности в процедуре оценки воздействия на окружающую среду для выражения своей позиции по планируемой деятельности. С точки зрения участия населения в подготовке экологически значимых решений через общественные слушания, эффективность таких слушаний может быть выше, чем общественной экологической экспертизы, так как слушания должны быть организованы заказчиком в обязательном порядке.

В соответствии с Федеральным законом "Об экологической экспертизе" общественность может выразить свое отношение по поводу объекта экологической экспертизы как посредством проведения общественной экологической экспертизы, так и путем реализации иных прав, установленных Законом. В частности, граждане и общественные организации (объединения) имеют право направлять в письменной форме специально уполномоченным государственным органам в области экологической экспертизы аргументированные предложения по экологическим аспектам намечаемой хозяйственной и иной деятельности. При этом при подготовке заключения экспертной комиссией государственной экологической экспертизы и при принятии решения о реализации объекта такой экспертизы должны рассматриваться материалы, направленные в экспертную комиссию государственной экологической экспертизы и отражающие общественное мнение.

Проводится общественная экспертиза общественными организациями (объединениями). Закон устанавливает определенные требования к таким организациям: основным направлением их деятельности в соответствии с их уставами должна быть охрана окружающей природной среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы; они должны быть зарегистрированы в установленном порядке.

Принципиальным является положение Закона о том, что общественная экологическая экспертиза может проводиться в отношении объектов, по которым проводится и государственная экологическая экспертиза. Исключение составляют объекты экологической экспертизы, сведения о которых составляют государственную, коммерческую и (или) иную охраняемую законом тайну (ст. 21).

Общественная экологическая экспертиза может проводиться или до проведения государственной экологической экспертизы, или одновременно с ней. Предложения общественности по объекту экспертизы важно иметь на стадии, предшествующей подписанию и утверждению заключения государственной экологической экспертизы.

Чтобы обеспечить проведение общественной экспертизы на должном уровне, для выражения и защиты своих позиций по объекту экспертизы общественные организации (объединения), осуществляющие общественную экологическую экспертизу, наделяются специальными правами:

- получать от заказчика документацию, подлежащую экологической экспертизе, в объеме, установленном в Федеральном законе;
- знакомиться с нормативно-технической документацией, устанавливающей требования к проведению государственной экологической экспертизы;
- участвовать в качестве наблюдателей через своих представителей в заседаниях экспертных комиссий государственной экологической экспертизы и участвовать в проводимом ими обсуждении заключений общественной экологической экспертизы.

Общественная экологическая экспертиза может быть осуществлена при условии государственной регистрации заявления общественных организаций (объединений) о ее проведении органом местного самоуправления. В соответствии с Федеральным законом "Об экологической экспертизе" орган местного самоуправления в семидневный срок со дня подачи заявления о проведении общественной экологической экспертизы обязан его зарегистрировать или отказать в регистрации. Заявление о проведении общественной экологической экспертизы, в регистрации которого в указанный срок не было отказано, считается зарегистрированным.

Закон устанавливает также требования по содержанию заявления общественных организаций (объединений) о проведении общественной экологической экспертизы. Оно должно содержать наименование, юридический адрес, характер предусмотренной уставом деятельности, сведения о составе экспертной комиссии, об объекте общественной экологической экспертизы, сроки ее проведения.

В законодательстве предусматривается исчерпывающий перечень оснований для отказа в государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы. В регистрации может быть отказано в случае, если:

- общественная экологическая экспертиза ранее была дважды проведена в отношении объекта общественной экологической экспертизы;
- общественная экологическая экспертиза проводилась в отношении объекта, сведения о котором составляют государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну;
- порядок государственной регистрации общественной организации (объединения) не соответствует установленному порядку;

- устав общественной организации (объединения), организующей и проводящей общественную экологическую экспертизу, не соответствует требованиям Федерального закона;
- требования к содержанию заявления о проведении общественной экологической экспертизы, предусмотренные Федеральным законом, не выполнены. Должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность за незаконный отказ от государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы.

Между **государственной и общественной экологической экспертизой** имеется два существенных различия. Первое касается того, что общественная экспертиза является инициативной, добровольной, а государственная - обязательной. Второе различие связано с юридической силой экспертного заключения. О заключении государственной экологической экспертизы мы говорили выше. Заключение общественной экологической экспертизы приобретает юридическую силу после утверждения его специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы.

Заключение общественной экологической экспертизы направляется специально уполномоченным государственным органам в области экологической экспертизы, осуществляющим государственную экологическую экспертизу, заказчику документации, подлежащей общественной экологической экспертизе, органам, принимающим решение о реализации объектов экологической экспертизы, органам местного самоуправления и может передаваться другим заинтересованным лицам. Оно может быть также опубликовано в средствах массовой информации, передаваться органам местного самоуправления, органам государственной экологической экспертизы, другим заинтересованным лицам. Заключение общественной экологической экспертизы учитывается комиссией государственной экологической экспертизы при подготовке своего заключения.

В случае несогласия общественных формирований или местного населения с выводами государственной экологической экспертизы, если при этом нарушены или не учтены их экологические права и законные интересы, они вправе обратиться в суд.

ХII. ЛИЦЕНЗИОННО-ДОГОВОРНЫЕ ОСНОВЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

1. Лицензия и договор как правовые инструменты регулирования природопользования и охраны окружающей среды

В формируемом экологическом праве России очевидна тенденция развития лицензионно-договорных основ регулирования природопользования и охраны окружающей среды. Лицензия и договор в данной сфере приобретают большое юридическое значение. Получение лицензии или заключение договора создают основание для приобретения права природопользования и осуществления ряда видов деятельности, связанных с охраной окружающей среды. Закон запрещает или не допускает осуществление экологически значимой деятельности без лицензии или договора, если для ее ведения это требуется. Проведение такой деятельности без надлежаще оформленных документов является основанием для применения к виновному лицу мер юридической ответственности.

Значение лицензирования и договоров определяется также другими их функциями в механизме регулирования природопользования и охраны окружающей среды. К таким функциям относятся:

а) информационная, в рамках которой собирается, накапливается и распространяется информация о масштабах, видах и пределах экологически значимой деятельности, о состоянии окружающей среды в месте осуществления деятельности, мерах по охране окружающей среды и рационального природопользования и др.;

б) превентивная. С учетом данных о масштабах и видах экологически значимой деятельности посредством установления в лицензии и договоре пределов использования природных ресурсов, химических, физических и биологических воздействий на природу, других экологически значимых условий осуществления такой деятельности достигается предупреждение экологического вреда;

в) контрольная. Она проявляется в том, что, выдавая лицензию и заключая договор, уполномоченные государственные органы осуществляют превентивный контроль за соблюдением природопользователем-лицензиатом требований законодательства об окружающей среде;

г) гаранта реализации прав граждан и юридических лиц в области природопользования и охраны окружающей среды.

Хотя лицензирование и заключение договора касаются иногда одних и тех же общественных отношений, они являются правовыми инструментами реализации разных методов в праве окружающей среды - административно-правового и гражданско-правового.

Хозяйственная и иная деятельность, связанная с использованием природных ресурсов и оказывающая или могущая оказывать вредное воздействие на состояние окружающей среды, допускается, как правило, на основании специальных лицензий. Виды деятельности, требующие лицензии для ее осуществления, как и форма лицензии, определяются законами. Традиционными видами такой деятельности являются все виды специального природопользования, включая, к примеру, пользование недрами, забор воды для промышленных целей, выброс загрязняющих веществ в атмосферу, сброс сточных вод и т.п.

В соответствии с экологическим законодательством используются различные формы документов, выполняющих функции лицензии. Наряду с собственно лицензиями (на право пользования недрами) применяются разрешения (на выброс и сброс вредных веществ, захоронение отходов). Несмотря на многообразие форм документов, применяемых в данной сфере, в силу выполнения ими одинаковой функции все они охватываются понятием "лицензирование".

В отличие от лицензии, договор как инструмент регулирования природопользования и охраны окружающей среды получает развитие в России на современном этапе. При этом договор реализует гражданско-правовой метод регулирования. Стороны договорных отношений являются автономными и административно независимыми друг от друга. Их взаимные права и обязанности определяются не произвольно по усмотрению сторон, а вытекают из положений законодательства об окружающей среде и строго в рамках компетенции соответствующего органа исполнительной власти.

Договор в сфере взаимодействия общества и природы является средством правового регулирования отношений как наряду с лицензией, так и самостоятельно, устанавливая соответствующие права (на аренду земли, на пользование водными ресурсами и др.).

В России существует множество законодательных и иных нормативных правовых актов, содержащих правовые нормы о лицензировании в области охраны окружающей среды. Федеральный закон содержит статью 30 о лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды, не имеющую, однако, практического значения. Отдельные виды деятельности в области охраны окружающей среды подлежат лицензированию. Перечень отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды, подлежащих лицензированию, устанавливается федеральными законами. Почему бы в главном акте экологического законодательства непосредственно не назвать такие виды деятельности?! Соответствующие нормы предусмотрены преимущественно в природоресурсном законодательстве, а также в правительственных постановлениях, регулирующих лицензирование отдельных видов экологически значимой деятельности. Ряд таких постановлений Правительства РФ приведен в Приложении к учебнику. Согласно ст. 1 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности" он не распространяется на деятельность по использованию

природных ресурсов. Некоторые виды экологически значимой деятельности им регулируются, поэтому он также является источником экологического права.

Совокупность норм, регулирующих лицензионные отношения в области охраны окружающей среды и природопользования, может рассматриваться как комплексный институт экологического права.

2. Лицензируемые виды экологически значимой деятельности

Изучение практики показывает, что виды экологически значимой деятельности, на осуществление которой требуется лицензия, можно подразделить на две группы. **Первая группа** касается непосредственно деятельности по природопользованию и охране окружающей среды от вредных воздействий. В нее включается деятельность по специальному природопользованию, к примеру, пользованию недрами, животным миром, а также иные виды, в том числе:

- сбор, использование, обезвреживание, транспортировка, размещение опасных отходов;
- выполнение работ по активному воздействию на гидрометеорологические процессы и явления;
- выполнение работ по активному воздействию на геофизические процессы и явления;
- оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации;
- в области использования источников ионизирующего излучения.

Ко **второй группе** относится деятельность, не являющаяся изначально природоохранной, но имеющая отношение к охране окружающей среды. Речь идет о таких лицензионных видах деятельности, как выполнение работ и оказание услуг по хранению, перевозкам и уничтожению химического оружия; эксплуатация химически опасных производственных объектов; перевозка железнодорожным транспортом грузов; космическая деятельность; проектирование зданий и сооружений; деятельность, связанная с использованием возбудителей инфекционных заболеваний, и иные.

Такая классификация имеет как научное, так и практическое значение. Если лицензирование деятельности по охране окружающей среды и природопользованию осуществляют главным образом специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды, то виды деятельности, отнесенные ко второй группе, лицензируются иными, не природоохранными органами. С учетом экологической значимости лицензирования подобных видов работ важно, чтобы в процессе лицензирования такой деятельности принимались во внимание и оценивались экологические факторы и требования и по возможности природоохранительные органы участвовали в этом в определенных законодательством формах. Их участие призвано обеспечить учет и соблюдение требований законодательства об охране природы при выполнении соответствующих работ на лицензионной основе.

В некоторых нормативных актах о лицензировании таких видов деятельности прямо предусматриваются требования об учете экологических факторов при их лицензировании. Так, в соответствии с Положением о лицензировании деятельности по выполнению работ и оказанию услуг по хранению, перевозкам и уничтожению химического оружия, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 27 мая 2002 г. N 347, к лицензионным требованиям и условиям отнесено соблюдение требований экологической безопасности в соответствии с Федеральным законом "Об охране окружающей среды". По Положению о лицензировании эксплуатации химически опасных производственных объектов, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 14 июля 2006 г. N 429, лицензионным требованием и условием является соблюдение соискателем лицензии (лицензиатом) требований промышленной безопасности в отношении обеспечения готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии на химически опасном производственном объекте.

Что касается государственных органов, уполномоченных на ведение лицензионной деятельности в области природопользования и охраны окружающей среды, то они определяются либо в законах, либо в положениях о лицензировании конкретных видов деятельности. В рассматриваемой здесь сфере такими органами являются специально уполномоченные органы в области природопользования и охраны окружающей среды и в некоторых случаях органы исполнительной власти.

Так, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляет лицензирование деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию,

транспортировке, размещению опасных отходов, эксплуатации химически опасных производственных объектов; Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды - по выполнению работ по активному воздействию на гидрометеорологические процессы и явления по выполнению работ по активному воздействию на геофизические процессы и явления.

3. Процесс экологического лицензирования

Под **экологическим лицензированием** понимается деятельность уполномоченных на то государственных органов, связанная с выдачей лицензий (или других разрешительных документов) на природопользование или осуществление хозяйственных и иных работ, касающихся охраны окружающей среды.

Участниками процесса лицензирования являются предприятия, организации и учреждения независимо от организационно-правовой формы, а также физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, требующую получения лицензии, с одной стороны, и государственные органы, уполномоченные на выдачу таких лицензий, - с другой.

Начинается процесс экологического лицензирования с направления или представления соискателем лицензии в соответствующий лицензирующий орган заявления о предоставлении лицензии (ст. 9 ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности"). В заявлении указываются:

- наименование и организационно-правовая форма юридического лица, место его нахождения, адреса мест осуществления лицензируемого вида деятельности, который намерен осуществлять заявитель, государственный регистрационный номер записи о создании юридического лица и данные документа, подтверждающего факт внесения сведений о юридическом лице в Единый государственный реестр юридических лиц;

- фамилия, имя и отчество индивидуального предпринимателя, место его жительства, адреса мест осуществления лицензируемого вида деятельности, который намерен осуществлять заявитель, данные документа, удостоверяющего его личность, основной государственный регистрационный номер записи о государственной регистрации индивидуального предпринимателя и данные документа, подтверждающего факт внесения сведений об индивидуальном предпринимателе в Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей;

- идентификационный номер налогоплательщика и данные документа о постановке соискателя лицензии на учет в налоговом органе;

- лицензируемый вид деятельности, который соискатель лицензии намерен осуществлять.

К заявлению о предоставлении лицензии прилагаются:

- копии учредительных документов (с представлением оригиналов в случае, если верность копий не засвидетельствована в нотариальном порядке) - для юридического лица;

- документ, подтверждающий уплату государственной пошлины за рассмотрение лицензирующим органом заявления о предоставлении лицензии;

- копии документов, перечень которых определяется положением о лицензировании конкретного вида деятельности и которые свидетельствуют о наличии у соискателя лицензии возможности выполнения лицензионных требований и условий, в том числе документов, наличие которых при осуществлении лицензируемого вида деятельности предусмотрено федеральными законами.

Лицензирующий орган не вправе требовать от соискателя лицензии представления документов, не предусмотренных законом.

Заявление о предоставлении лицензии и прилагаемые к нему документы в день поступления в лицензирующий орган принимаются по описи, копия которой с отметкой о дате приема указанных заявления и документов направляется (вручается) соискателю лицензии.

Следующей стадией процесса лицензирования является **проверка лицензирующим органом полноты и достоверности сведений** о соискателе лицензии, содержащихся в представленных соискателем лицензии заявлении и документах, а также **проверка возможности выполнения соискателем лицензии лицензионных требований и условий**.

Наиболее ответственная стадия касается **принятия органом решения о выдаче или об отказе в выдаче лицензии**. Такое решение должно быть принято в срок, не превышающий 45

дней со дня поступления заявления о предоставлении лицензии и прилагаемых к нему документов. Указанное решение оформляется соответствующим актом лицензирующего органа.

Более короткие сроки принятия решения о предоставлении или об отказе в предоставлении лицензии могут устанавливаться положениями о лицензировании конкретных видов деятельности.

На этой стадии важным с точки зрения учета правовых экологических требований является то, что в соответствии со статьями 11 и 12 Федерального закона "Об экологической экспертизе" материалы обоснования лицензий на осуществление деятельности, которая может оказать воздействие на окружающую среду, должны пройти государственную экологическую экспертизу.

Лицензирующий орган обязан в указанный срок уведомить соискателя лицензии о принятии решения о предоставлении или об отказе в предоставлении лицензии.

Уведомление о предоставлении лицензии направляется (вручается) соискателю лицензии в письменной форме.

Уведомление об отказе в предоставлении лицензии направляется (вручается) соискателю лицензии в письменной форме с указанием причин отказа, в том числе реквизитов акта проверки возможности выполнения соискателем лицензии лицензионных требований и условий, если причиной отказа является невозможность выполнения соискателем лицензии указанных требований и условий.

В течение трех дней после представления соискателем лицензии документа, подтверждающего уплату государственной пошлины за предоставление лицензии, лицензирующий орган бесплатно выдает лицензиату документ, подтверждающий наличие лицензии.

Лицензиат имеет право на получение заверенных лицензирующим органом копий документа, подтверждающего наличие лицензии.

Дубликат (или копия) подтверждающего наличие лицензии документа предоставляется лицензиату за плату в размере десяти рублей.

Законом определены конкретные **основания отказа в предоставлении лицензии**. Ими является:

- наличие в документах, представленных соискателем лицензии, недостоверной или искаженной информации;
- несоответствие соискателя лицензии, принадлежащих ему или используемых им объектов лицензионным требованиям и условиям.

Не допускается отказ в выдаче лицензии на основании величины объема продукции (работ, услуг), производимой или планируемой для производства соискателем лицензии.

При этом соискатель лицензии имеет право обжаловать в порядке, установленном законодательством РФ, отказ лицензирующего органа в предоставлении лицензии или его бездействие.

Важным для принятия решения о выдаче лицензии на природопользование и охрану окружающей среды является вопрос о ее **содержании**. В решении о предоставлении лицензии и в документе, подтверждающем наличие лицензии, указываются: наименование лицензирующего органа; наименование и организационно-правовая форма юридического лица, место его нахождения, адреса мест осуществления лицензируемого вида деятельности, государственный регистрационный номер записи о создании юридического лица; фамилия, имя и отчество индивидуального предпринимателя, место его жительства, адреса мест осуществления лицензируемого вида деятельности, данные документа, удостоверяющего его личность, основной государственный регистрационный номер записи о государственной регистрации индивидуального предпринимателя; лицензируемый вид деятельности (с указанием выполняемых работ и оказываемых услуг при осуществлении видов деятельности); срок действия лицензии; идентификационный номер налогоплательщика; номер лицензии; дата принятия решения о предоставлении лицензии.

Специфической стадией процесса экологического лицензирования является **приостановление действия лицензии или ее аннулирование**. Правом на такие действия наделены государственные органы, выдавшие лицензию. В соответствии со ст. 13 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности" приостановление действия лицензии осуществляется лицензирующим органом в случае привлечения лицензиата за нарушение лицензионных требований и условий к административной ответственности в порядке, установленном Кодексом РФ об административных правонарушениях.

В случае вынесения судьей решения об административном приостановлении деятельности лицензиата за нарушение лицензионных требований и условий лицензирующий орган в течение суток со дня вступления данного решения в законную силу приостанавливает действие лицензии на срок административного приостановления деятельности лицензиата. При этом лицензиат обязан уведомить в письменной форме лицензирующий орган об устранении им нарушения лицензионных требований и условий, повлекшего за собой административное приостановление деятельности лицензиата. Действие лицензии возобновляется лицензирующим органом со дня, следующего за днем истечения срока административного приостановления деятельности лицензиата, или со дня, следующего за днем досрочного прекращения исполнения административного наказания в виде административного приостановления деятельности лицензиата.

В случае если в установленный судьей срок лицензиат не устранил нарушение лицензионных требований и условий, повлекшее за собой административное приостановление деятельности лицензиата, лицензирующий орган обязан обратиться в суд с заявлением об аннулировании лицензии.

Лицензия аннулируется решением суда на основании рассмотрения заявления лицензирующего органа.

Действие лицензии прекращается со дня внесения в Единый государственный реестр юридических лиц или Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей записи о ликвидации юридического лица или прекращении его деятельности в результате реорганизации либо прекращении физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя либо со дня окончания срока действия лицензии или принятия лицензирующим органом решения о досрочном прекращении действия лицензии на основании представленного в лицензирующий орган заявления в письменной форме лицензиата о прекращении им осуществления лицензируемого вида деятельности, а также со дня вступления в законную силу решения суда об аннулировании лицензии.

Постановлением Правительства РФ от 26 января 2006 г. N 45 "Об организации лицензирования отдельных видов деятельности" установлена особенность лицензирования на уровне субъектов РФ. Деятельность, лицензия на осуществление которой предоставлена лицензирующим органом одного субъекта РФ, может осуществляться на территориях других субъектов РФ при условии предварительного уведомления в письменной форме лицензиатом лицензирующих органов этих субъектов РФ о намерении осуществлять лицензируемый вид деятельности на их территориях. В таком случае в уведомлении следует указать следующие сведения:

- для юридических лиц - наименование, организационно-правовую форму и место нахождения, государственный регистрационный номер записи о создании юридического лица и данные документа, подтверждающего внесение сведений о юридическом лице в Единый государственный реестр юридических лиц;

- для индивидуальных предпринимателей - фамилию, имя и отчество, место жительства и данные документа, удостоверяющего личность, основной государственный регистрационный номер записи о государственной регистрации индивидуального предпринимателя и данные документа, подтверждающего внесение сведений об индивидуальном предпринимателе в Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей;

- идентификационный номер налогоплательщика и данные документа о постановке лицензиата на учет в налоговом органе;

- лицензируемый вид деятельности;

- адреса мест осуществления лицензируемого вида деятельности на территории субъекта РФ;

- дату предполагаемого начала осуществления лицензируемого вида деятельности на территории субъекта РФ.

К уведомлению должны прилагаться нотариально заверенная копия документа, подтверждающего наличие лицензии, и заявление о переоформлении этого документа.

4. Особенности лицензионно-договорного регулирования пользования отдельными природными ресурсами и их охраны

Особенностью регулирования природопользования в России на современном этапе является то, что право пользования отдельными природными ресурсами (водами, объектами животного

мира и др.) устанавливается не одной лишь лицензией, но и заключением на ее основе договора. Такая практика, очевидно, призвана служить гарантией обеспечения интересов общества и государства в процессе управления использованием объектов природы, находящихся в собственности государства. По традиции право бессрочного пользования землей, находящейся в государственной собственности, оформляется государственным актом, выдаваемым органом исполнительной власти, который управляет земельной собственностью. Право временного землепользования и аренды земли оформляется договором.

Лицензирование и развитие договорных отношений в сфере природопользования и охраны окружающей среды имеют некоторые особенности, обусловленные спецификой лицензируемых видов деятельности по использованию вод, недр, объектов животного мира и др. Такие особенности относятся к форме лицензии, сроку ее предоставления, условиям выдачи, содержанию, государственным органам, уполномоченным выдавать лицензии, и др.

4.1. Лицензионные основы права пользования недрами

Вопрос о лицензионном (разрешительном) порядке пользования недрами решается в зависимости от характера полезных ископаемых, вида работ, связанных с недрами, и вида пользования недрами. Так, собственники земельных участков, землевладельцы, землепользователи и арендаторы могут использовать для нужд хозяйства имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые свободно, без специального разрешения.

В других случаях предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии. В соответствии с предусмотренным законодательством о недрах видами пользования недрами лицензии выдаются для геологического изучения недр, добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых объектов и других видов пользования.

Предоставление лицензий на пользование недрами осуществляется при наличии предварительного согласия органа управления земельными ресурсами либо собственника земли на отвод соответствующего земельного участка для целей недропользования. Отвод земельного участка в окончательных границах и оформление земельных прав пользователя недр осуществляются в порядке, предусмотренном земельным законодательством, после утверждения проекта работ по недропользованию.

Закон РФ "О недрах" определяет основания возникновения права пользования участками недр. Такими основаниями, в частности, являются:

- решение Правительства РФ, принятое:

- по результатам конкурса или аукциона, для целей разведки и добычи полезных ископаемых на участках недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа РФ;

- для целей захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов;

- решение федерального органа управления государственным фондом недр для целей геологического изучения участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа РФ;

- решение федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа для предоставления права краткосрочного (сроком до одного года) пользования участком недр для осуществления юридическим лицом (оператором) деятельности на участке недр, право пользования которым досрочно прекращено;

- решение комиссии, которая создается федеральным органом управления государственным фондом недр и в состав которой включаются также представители органа исполнительной власти соответствующего субъекта РФ для рассмотрения заявок о предоставлении права пользования участками недр:

- в целях геологического изучения участков недр, за исключением участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа РФ;

- для целей добычи подземных вод, используемых для питьевого водоснабжения населения или технологического обеспечения водой объектов промышленности;

для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

для целей строительства нефте- и газохранилищ в пластах горных пород и эксплуатации таких нефте- и газохранилищ, размещения промышленных и бытовых отходов;

для образования особо охраняемых геологических объектов;

- решение органа исполнительной власти субъекта РФ, согласованное с федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным органом, для целей сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии. Лицензия и ее неотъемлемые составные части должны содержать:

- данные о пользователе недр, получившем лицензию, и органах, предоставивших лицензию, а также основание предоставления лицензии;

- данные о целевом назначении работ, связанных с использованием недрами;

- указание пространственных границ участка недр, предоставляемого в пользование;

- сроки действия лицензии и сроки начала работ (подготовки технического проекта, выхода на проектную мощность, представления геологической информации на государственную экспертизу);

- условия, связанные с платежами, взимаемыми при использовании недрами, земельными участками, акваториями;

- согласованный уровень добычи минерального сырья, право собственности на добытое минеральное сырье;

- условия выполнения установленных законодательством, стандартами (нормами, правилами) требований по охране недр и окружающей природной среды, безопасному ведению работ;

- другие условия.

Лицензия на пользование недрами закрепляет перечисленные условия и форму договорных отношений недропользования, в том числе контракта на предоставление услуг (с риском и без риска), а также может дополняться иными условиями, не противоречащими данному Закону.

Условия пользования недрами, предусмотренные в лицензии, сохраняют свою силу в течение оговоренных в лицензии сроков либо в течение всего срока ее действия. Изменение этих условий допускается только при согласии пользователя недр и органов, предоставивших лицензию, либо в случаях, установленных законодательством.

Некоторые особенности юридического оформления права пользования недрами предусмотрены Федеральным законом "О соглашениях о разделе продукции". Право пользования участками недр на условиях раздела продукции предоставляется инвестору на основании соглашения. Участок недр предоставляется в пользование инвестору в соответствии с условиями соглашения. При этом лицензия на пользование участком недр, которая удостоверяет право пользования участком недр, указанным в соглашении, выдается инвестору органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным подразделением в течение 30 дней с даты подписания соглашения. Указанная лицензия выдается на срок действия соглашения и подлежит продлению или переоформлению либо утрачивает силу в соответствии с условиями соглашения (ст. 4).

4.2. Особенности оформления права пользования водами

Право пользования водами оформляется договором или решением о предоставлении водного объекта в пользование. В соответствии со ст. 11 Водного кодекса РФ водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований, предоставляются на основании **договоров водопользования** в пользование для:

- забора (изъятия) водных ресурсов из поверхностных водных объектов;

- использования акватории водных объектов, в том числе для рекреационных целей;

- использования водных объектов без забора (изъятия) водных ресурсов для целей производства электрической энергии.

Договор водопользования должен содержать:

- сведения о водном объекте, в том числе описание границ водного объекта, его части, в пределах которых предполагается осуществлять водопользование;

- цель, виды и условия использования водного объекта или его части (в том числе объем допустимого забора (изъятия) водных ресурсов) в случаях, предусмотренных ст. 11 Водного кодекса РФ;

- срок действия договора водопользования;

- размер платы за пользование водным объектом или его частью, условия и сроки внесения данной платы;

- порядок прекращения пользования водным объектом или его частью;

- ответственность сторон договора водопользования за нарушение его условий.

Предельный срок предоставления водных объектов в пользование на основании договора водопользования не может составлять более чем двадцать лет (ст. 14 ВК РФ).

Водный кодекс РФ допускает передачу прав и обязанностей по договору водопользования другому лицу с согласия исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления (ст. 19).

На основании **решений о предоставлении водных объектов в пользование** предоставляются в пользование, в частности, для:

- обеспечения обороны страны и безопасности государства;

- сброса сточных вод и (или) дренажных вод;

- размещения причалов, судоподъемных и судоремонтных сооружений;

- размещения и строительства гидротехнических сооружений (в том числе мелиоративных систем), мостов, подводных и подземных переходов, а также трубопроводов, подводных линий связи, других линейных объектов, подводных коммуникаций;

- разведки и добычи полезных ископаемых;

- проведения дноуглубительных, взрывных, буровых и других работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов;

- подъема затонувших судов.

Согласно ст. 22 ВК РФ решение о предоставлении водного объекта в пользование должно содержать:

- сведения о водопользователе;

- цель, виды и условия использования водного объекта или его части (в том числе объем допустимого забора (изъятия) водных ресурсов) в случаях, предусмотренных статьей 11 Кодекса;

- сведения о водном объекте, в том числе описание границ водного объекта, его части, в пределах которых предполагается осуществлять водопользование;

- срок водопользования.

Предоставление водных объектов, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, в пользование на основании договоров водопользования или решений о предоставлении водных объектов в пользование осуществляется соответственно исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления в пределах их полномочий.

Одновременно Водный кодекс РФ предусматривает обширный перечень случаев водопользования без заключения договора водопользования или принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование. К последним, в частности, относится пользование водами для:

- судоходства (в том числе морского судоходства), плавания маломерных судов;

- забора (изъятия) из подземного водного объекта водных ресурсов, в том числе водных ресурсов, содержащих полезные ископаемые и (или) являющихся природными лечебными ресурсами, а также термальных вод;

- забора (изъятия) водных ресурсов в целях обеспечения пожарной безопасности, а также предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий;

- забора (изъятия) водных ресурсов для санитарных, экологических и (или) судоходных попусков (сбросов воды);

- воспроизводства водных биологических ресурсов;

- проведения государственного мониторинга водных объектов и других природных ресурсов;

- рыболовства, рыбоводства, охоты;

- осуществления традиционного природопользования в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;
- полива садовых, огородных, дачных земельных участков, ведения личного подсобного хозяйства, а также водопоя, проведения работ по уходу за сельскохозяйственными животными;
- купания и удовлетворения иных личных и бытовых нужд граждан в соответствии со статьей 6 данного Кодекса.

4.3. Договорные основы права пользования лесами

В соответствии с Лесным кодексом РФ лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут предоставляться в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование (ст. 71). При этом предоставление их в постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное срочное пользование юридическим лицам и в безвозмездное срочное пользование гражданам осуществляется в порядке, предусмотренном Земельным кодексом РФ, если иное не предусмотрено Лесным кодексом.

Предоставление лесных участков гражданам и юридическим лицам в аренду оформляется договором аренды лесного участка, заключаемым на срок до сорока девяти лет (ст. 72). Срок договора аренды лесного участка определяется в соответствии со сроком разрешенного использования лесов, предусмотренным лесохозяйственным регламентом.

Договор аренды лесного участка заключается по результатам аукциона по продаже права на заключение такого договора или без проведения аукциона (ст. 74).

Без проведения аукциона договоры аренды лесных участков заключаются в случаях:

- использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых; для строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, специализированных портов; для строительства, реконструкции, эксплуатации линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов;
- реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов.

Заключение договоров аренды лесных участков, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной собственности, осуществляется соответственно органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных Лесным кодексом РФ. Порядок подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и форма примерного договора аренды лесного участка утверждаются Правительством РФ.

4.4. Лицензионно-договорные основы права пользования объектами животного мира

Особенности лицензирования пользования животным миром и развития договорных отношений в данной сфере предусмотрены Федеральными законами "О животном мире", "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов", "О континентальном шельфе Российской Федерации", некоторыми другими актами.

Правом пользования животным миром в Российской Федерации могут обладать граждане и юридические лица, в том числе иностранные, а также лица без гражданства.

Юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями пользование животным миром осуществляется **на основании лицензии** в течение срока, указанного в лицензии по соглашению сторон и зависящего от вида пользования животным миром в границах определенной территории и акватории. Пользование животным миром осуществляется **гражданами на основании именных разовых лицензий** на добычу определенного количества объектов животного мира в определенном месте или на конкретный срок (ст. 35 ФЗ "О животном мире").

Однако **приоритет** в предоставлении животного мира в пользование на конкретной территории или акватории отдается российским юридическим лицам и гражданам РФ:

- ранее осуществлявшим в установленном порядке отдельные виды пользования животным миром на данной территории или акватории;

- собственникам земель, землевладельцам и владельцам лесного фонда, располагающим соответствующими средствами и специалистами.

Долгосрочную лицензию на пользование животным миром выдает специально уполномоченный государственный орган субъекта РФ по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания на основании решений высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (ст. 36 ФЗ "О животном мире").

Для получения долгосрочной лицензии на пользование животным миром заинтересованное юридическое лицо или индивидуальный предприниматель подает в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ заявку (ст. 37). В заявке указываются:

- сведения о заявителе;
- вид пользования животным миром;
- перечень объектов животного мира;
- границы и площадь территорий, необходимых для пользования заявленными для использования объектами животного мира;
- предполагаемый срок пользования животным миром.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ на основании заключения соответствующего специально уполномоченного государственного органа субъекта РФ по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания принимает решение о предоставлении заявленной территории или акватории, необходимых для осуществления пользования животным миром. Принятию решения предшествует согласование с собственниками земель, землевладельцами, владельцами лесного фонда на указанной территории, с уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти условия предоставления этой территории или акватории за плату или бесплатно в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъекта РФ. Результаты согласования вносятся в долгосрочную лицензию на пользование животным миром.

На основании согласования специально уполномоченный государственный орган субъекта РФ по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания и пользователь животным миром заключают **договор о предоставлении в пользование территории или акватории**, необходимых для пользования животным миром, в соответствии с гражданским, земельным, водным и лесным законодательством.

При наличии нескольких равных по приоритету претендентов на одну и ту же территорию или акваторию животный мир предоставляется в пользование на основании **конкурса** с соблюдением антимонопольных требований. Конкурс организуют и проводят специально уполномоченные государственные органы субъекта РФ по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

Долгосрочная лицензия на пользование животным миром в зависимости от вида пользования должна содержать:

- сведения о пользователе животным миром;
- разрешенные виды пользования животным миром;
- перечень объектов животного мира, передаваемых в пользование;
- границы и площадь территории, акватории, необходимой для пользования животным миром;
- срок действия лицензии;
- условия пользования животным миром, а также территориями, акваториями, необходимыми для пользования животным миром.

Именные разовые лицензии на использование объектов животного мира выдаются гражданам соответствующим специально уполномоченным органом по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания по заявкам граждан в соответствии с установленным порядком, а также пользователями животным миром в пределах установленных им лимитов.

Для регулирования права пользования водными биоресурсами Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" использует такие инструменты, как разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов и договор пользования рыбопромысловым участком (глава 4).

4.5. Особенности лицензирования деятельности по удалению отходов в окружающую среду

Речь идет о лицензировании выбросов предприятиями загрязняющих веществ в атмосферу, сброса сточных вод и размещения (захоронения) твердых отходов производства и потребления, захоронения вредных веществ, отходов и сброса сточных вод в недра. Удаление отходов в окружающую среду регулируется в экологическом праве как вид пользования соответствующим природным ресурсом - атмосферным воздухом, водами, землями, недрами.

Лицензирование данного вида деятельности регулируется Федеральным законом "Об охране окружающей среды", природоресурсными актами законодательства, Положением о лицензировании деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов, другими нормативными правовыми актами.

Активную роль в лицензировании в данной сфере играет Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. Ростехнадзор выдает разрешения на выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду и на вредные физические воздействия на атмосферный воздух, осуществляет лицензирование деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов.

Гарантией, обеспечивающей выполнение требований законодательства об охране окружающей среды при осуществлении деятельности по удалению названных выше видов отходов, служит проведение государственной экологической экспертизы экологических обоснований соответствующих лицензий.

Для принятия решения о выдаче лицензии лицензионный орган проводит экспертизу представленных материалов, определяет условия действия лицензии и при необходимости проводит экологическое аудирование предприятия, обратившегося с заявлением.

ХIII. ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: ТЕХНИЧЕСКИЕ РЕГЛАМЕНТЫ, СТАНДАРТИЗАЦИЯ, СЕРТИФИКАЦИЯ

1. Понятие и основные характеристики технического регулирования

Под **техническим регулированием** понимается правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных экологических требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также в области установления и применения на добровольной основе экологических требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия.

В содержании технического регулирования можно выделить два основных экологически значимых элемента:

- установление, применение и исполнение требований ко всем стадиям обращения с экологически значимой продукцией, а также выполнения работ и услуг;
- оценку их соответствия.

При этом выделяется два вида требований в зависимости от их юридической силы: обязательные и добровольные. Принципы, положенные в основу такого деления, будут рассмотрены ниже при изложении деталей технического регулирования.

Техническое регулирование с таким содержанием - новое направление развития российского законодательства. Его основы закреплены Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. "О техническом регулировании". В целом современный подход законодателя к регулированию технического регулирования можно считать прогрессивным, отвечающим общественным потребностям, в том числе применительно к достижению целей охраны окружающей среды.

Цели и задачи технического регулирования более широкие, нежели обеспечение охраны окружающей среды и защиты экологических интересов общества. Они связаны с необходимостью обеспечения безопасности продукции, работ и услуг. Под безопасностью продукции, работ и услуг понимается состояние, при котором отсутствует недопустимый риск, связанный с причинением вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений.

Для достижения целей экологического права техническое регулирование важно в той степени, в какой создание и использование разнообразной продукции может оказывать вредное воздействие на состояние окружающей среды. Речь идет, к примеру, о такой продукции, как автомобили, другие транспортные средства, оборудование буровых установок, агрохимические средства (минеральные удобрения и ядохимикаты, применяемые в сельском и лесном хозяйствах) и т.п.

Исторически экологические требования к разнообразной экологически значимой продукции массового производства начали устанавливаться в бывшем СССР после принятия Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. "Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов" <69>. С этим Постановлением была связана интенсификация развития экологической стандартизации в последующие годы как мера охраны окружающей среды.

<69> СП СССР. 1973. N 2. Ст. 6.

Экологические требования к продукции были предусмотрены Законом РСФСР "Об охране окружающей природной среды". В соответствии со ст. 32 в стандартах на новую технику, технологии, материалы, вещества и другую продукцию, способную оказать вредное воздействие на окружающую природную среду, должны устанавливаться экологические требования для предупреждения вреда окружающей природной среде, здоровью и генетическому фонду человека.

Аналогичная мера предусмотрена Федеральным законом "Об охране окружающей среды" (ст. 29). Государственными стандартами устанавливаются требования, нормы и правила в области охраны окружающей среды к продукции, работам, услугам и соответствующим методам контроля. В государственных стандартах на новую технику, технологии, материалы, вещества и другую продукцию, технологические процессы, хранение, транспортировку, использование такой продукции, в том числе после перехода ее в категорию отходов производства и потребления, должны учитываться требования, нормы и правила в области охраны окружающей среды.

Современный подход к техническому регулированию обладает рядом **особенностей**. Так, особенностью действующего законодательства по техническому регулированию, в отличие от прежнего, является то, что в нем комплексно и в едином процессе решаются задачи установления требований к продукции (работам и услугам) и их соответствия. Ранее стандартизация и сертификация регулировались самостоятельными актами.

В соответствии с Федеральным законом "О техническом регулировании" данная область общественных отношений регулируется лишь на федеральном уровне. И, что важно, обязательные к исполнению требования к технической регламентации устанавливаются преимущественно федеральным законом.

На современном этапе техническое регулирование осуществляется в соответствии с **принципами**:

- применения единых правил установления требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг;
- соответствия технического регулирования уровню развития национальной экономики, развития материально-технической базы, а также уровню научно-технического развития;
- независимости органов по аккредитации, органов по сертификации от изготовителей, продавцов, исполнителей и приобретателей;

- единой системы и правил аккредитации;
- единства правил и методов исследований (испытаний) и измерений при проведении процедур обязательной оценки соответствия;
- единства применения требований технических регламентов независимо от видов или особенностей сделок;
- недопустимости ограничения конкуренции при осуществлении аккредитации и сертификации;
- недопустимости совмещения полномочий органа государственного контроля (надзора) и органа по сертификации;
- недопустимости совмещения одним органом полномочий на аккредитацию и сертификацию;
- недопустимости внебюджетного финансирования государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов.

2. Технологические регламенты

2.1. Экологические требования технических регламентов

Под **техническим регламентом** понимается документ, который принят международным договором, ратифицированным Российским государством в порядке, установленном законодательством, или федеральным законом, или указом Президента Российской Федерации, 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).

Обратим внимание на то, что техническим регламентом устанавливаются только обязательные для исполнения требования.

В Законе прямо предусматривается исключительный перечень **целей принятия технических регламентов**. Ими являются:

- защита жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества;
- охрана окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений;
- предупреждение действий, вводящих в заблуждение приобретателей.

Для достижения целей технического регулирования важное значение имеет вопрос о **содержании технических регламентов**. С учетом степени риска причинения вреда той или другой продукцией (работами) в технических регламентах должны устанавливаться минимально необходимые требования, обеспечивающие, в частности, безопасность излучений; биологическую безопасность; химическую безопасность; ядерную и радиационную безопасность; электромагнитную совместимость в части обеспечения безопасности работы приборов и оборудования. При этом требования технических регламентов не могут служить препятствием осуществлению предпринимательской деятельности в большей степени, чем это минимально необходимо для выполнения названных выше целей принятия регламента.

Технический регламент должен совершенно конкретно определять сферу его действия. В нем должен содержаться исчерпывающий **перечень** продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, в отношении которых устанавливаются его требования, и **правила идентификации объекта** технического регулирования для целей применения технического регламента. В техническом регламенте **могут содержаться** также правила и формы оценки соответствия (в том числе схемы подтверждения соответствия), определяемые с учетом степени риска, предельные сроки оценки соответствия в отношении каждого объекта технического регулирования и (или) требования к терминологии, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения.

Оценка соответствия проводится в разнообразных формах: государственного контроля (надзора), аккредитации, испытания, регистрации, подтверждения соответствия, приемки и ввода в эксплуатацию объекта, строительство которого закончено, и др.

Содержащиеся в технических регламентах обязательные требования к объектам регламентации, правилам и формам оценки соответствия, правила идентификации, требования к

терминологии, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения являются исчерпывающими. Они имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации. Такие требования могут быть изменены только путем внесения изменений и дополнений в соответствующий технический регламент.

Не включенные в технические регламенты требования к объектам регламентации, правилам и формам оценки соответствия, правила идентификации, требования к терминологии, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения не могут носить обязательный характер. К таковым могут относиться требования, установленные стандартами.

Закон устанавливает **требования к характеру требований**, которые могут содержаться в техническом регламенте. В частности, регламент должен содержать требования к характеристикам продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации. В то же время он не должен содержать требования к конструкции и исполнению. В этом гарантирована свобода предпринимателя в использовании технических решений. Исключения составляют случаи, если из-за отсутствия требований к конструкции и исполнению с учетом степени риска причинения объектом регламентации вреда не обеспечивается достижение целей принятия технического регламента, о которых говорилось выше.

С учетом степени риска причинения вреда в технических регламентах могут содержаться **специальные требования** к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, требования к терминологии, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения, обеспечивающие защиту отдельных категорий граждан (несовершеннолетних, беременных женщин, кормящих матерей, инвалидов). К примеру, такие требования могут быть установлены применительно к обращению с экологически опасными химическими веществами - агрохимикатами и др.

В соответствии со ст. 7 Федерального закона "О техническом регулировании" технический регламент не может содержать требования к продукции, причиняющей вред жизни или здоровью граждан, накапливаемый при длительном использовании этой продукции и зависящий от других факторов, не позволяющих определить степень допустимого риска. В этих случаях технический регламент может содержать требование, касающееся информирования приобретателя о возможном вреде и о факторах, от которых он зависит. Это положение Закона представляется необоснованным. Применительно к такой продукции мало информировать приобретателя. В техническом регламенте, очевидно, должны содержаться требования о мерах, которые должны учитываться при обращении с таким объектом регламентации. Более того, Закон мог бы даже содержать запрет на реализацию определенной продукции, причиняющей вред жизни или здоровью граждан.

За некоторыми исключениями технические регламенты применяются одинаковым образом и в равной мере независимо от страны и (или) места происхождения продукции, осуществления процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, видов или особенностей сделок и (или) физических и (или) юридических лиц, являющихся изготовителями, исполнителями, продавцами, приобретателями. В частности, технический регламент может содержать **специальные требования** к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, терминологии, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения, применяемые в отдельных местах происхождения продукции, если отсутствие таких требований в силу климатических и географических особенностей приведет к недостижению целей технической регламентации, установленных Законом.

Значительное внимание в Законе уделяется регулированию в технических регламентах ветеринарно-санитарных и фитосанитарных мер ^{<70>}, что важно с точки зрения экологического права. Так, технические регламенты должны устанавливать минимально необходимые ветеринарно-санитарные и фитосанитарные меры в отношении продукции, происходящей из отдельных стран и (или) мест, в том числе ограничения ввоза, использования, хранения, перевозки, реализации и утилизации, обеспечивающие биологическую безопасность (независимо от способов обеспечения безопасности, использованных изготовителем). Ветеринарно-санитарными и фитосанитарными мерами могут предусматриваться требования к продукции, методам ее обработки и производства, процедурам испытания продукции, инспектирования, подтверждения соответствия, карантинные правила, в том числе требования, связанные с перевозкой животных и растений, необходимых для обеспечения жизни или здоровья животных и растений во время их перевозки, материалы, а также методы и процедуры отбора проб, методы исследования и оценки риска и иные содержащиеся в технических регламентах требования.

<70> Ветеринарно-санитарные и фитосанитарные меры - обязательные для исполнения требования и процедуры, устанавливаемые в целях защиты от рисков, возникающих в связи с проникновением, закреплением или распространением вредных организмов, заболеваний, переносчиков болезней или болезнетворных организмов, в том числе в случае переноса или распространения их животными и (или) растениями, с продукцией, грузами, материалами, транспортными средствами, с наличием добавок, загрязняющих веществ, токсинов, вредителей, сорных растений, болезнетворных организмов, в том числе с пищевыми продуктами или кормами, а также обязательные для исполнения требования и процедуры, устанавливаемые в целях предотвращения иного связанного с распространением вредных организмов ущерба.

Ветеринарно-санитарные и фитосанитарные меры разрабатываются и применяются на основе научных данных, а также с учетом соответствующих международных стандартов, рекомендаций и других документов международных организаций в целях соблюдения необходимого уровня ветеринарно-санитарной и фитосанитарной защиты, который определяется с учетом степени фактического научно обоснованного риска. При оценке степени риска могут приниматься во внимание положения международных стандартов, рекомендации международных организаций, участником которых является Российская Федерация, распространенность заболеваний и вредителей, а также применяемые поставщиками меры по борьбе с заболеваниями и вредителями, экологические условия, экономические последствия, связанные с возможным причинением вреда, размеры расходов на предотвращение причинения вреда.

Ветеринарно-санитарные и фитосанитарные меры должны применяться с учетом соответствующих экономических факторов - потенциального ущерба от уменьшения объема производства продукции или ее продаж в случае проникновения, закрепления или распространения какого-либо вредителя или заболевания, расходов на борьбу с ними или их ликвидацию, эффективности применения альтернативных мер по ограничению рисков, а также необходимости сведения к минимуму воздействия вредителя или заболевания на окружающую среду, производство и обращение продукции.

Так как для применения требований, предусматриваемых техническим регламентом, необходимо создание соответствующих условий, технический регламент, принимаемый федеральным законом или постановлением Правительства Российской Федерации, вступает в силу не ранее чем через шесть месяцев со дня его официального опубликования.

В отношении некоторых видов продукции (объектов) технической регламентации требуется проведение исследований (химические вещества и др.) и испытаний (двигатели, производственное оборудование и т.п.). Правила и методы исследований (испытаний) и измерений, а также правила отбора образцов для проведения исследований (испытаний) и измерений, необходимые для применения технических регламентов, разрабатываются федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции в течение шести месяцев со дня официального опубликования технических регламентов и утверждаются Правительством РФ.

С учетом важности технических регламентов для обеспечения охраны здоровья людей и охраны окружающей среды принципиальное значение имеет решение задачи определения перечня объектов технического регулирования и разработки соответствующих технических регламентов. Эти задачи возложены на Правительство РФ. Согласно Закону Правительство разрабатывает предложения об обеспечении соответствия технического регулирования интересам национальной экономики, уровню развития материально-технической базы и уровню научно-технического развития, а также международным нормам и правилам. В этих целях Правительством РФ утверждается **программа разработки технических регламентов**, которая должна ежегодно уточняться и публиковываться.

Система технических регламентов в стране должна быть создана в течение семи лет со дня вступления в силу Федерального закона "О техническом регулировании".

На Правительство же возложена функция организации мониторинга нарушений требований технических регламентов. Им организуются постоянные учет и анализ всех случаев причинения вреда вследствие нарушения требований технических регламентов жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений с учетом тяжести этого вреда. Организуются также информирование приобретателей, изготовителей и продавцов о ситуации в области соблюдения требований технических регламентов.

Федеральным законом "О техническом регулировании" предусматривается два вида технических регламентов:

- общие технические регламенты;
- специальные технические регламенты.

В отношении экологически значимых объектов технической регламентации принимаются **общие технические регламенты**. Согласно Закону такие регламенты принимаются по вопросам: биологической безопасности; электромагнитной совместимости; экологической безопасности; ядерной и радиационной безопасности.

Специальные технические регламенты устанавливают требования только к тем отдельным видам продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, в отношении которых цели, определенные Законом для принятия технических регламентов, не обеспечиваются требованиями общих технических регламентов и степень риска причинения вреда которыми выше степени риска причинения вреда, учтенной общим техническим регламентом.

И общими, и специальными техническими регламентами устанавливаются обязательные требования к отдельным видам продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации.

В качестве основы для разработки проектов технических регламентов полностью или частично могут использоваться международные стандарты и (или) национальные стандарты.

2.2. Процесс разработки и утверждения технического регламента

Существенным достоинством Федерального закона "О техническом регулировании" является достаточно детальное регулирование процесса технического регламентирования. Им предусмотрена специфичная, во многом новая для российского законодательства процедура разработки и утверждения технического регламента. Она включает стадии:

- разработки проекта технического регламента;
- опубликования проекта;
- доработки проекта с учетом поступивших замечаний;
- публичного обсуждения проекта технического регламента;
- опубликования уведомления о завершении публичного обсуждения проекта;
- опубликования федеральным органом исполнительной власти по техническому регулированию в своем печатном издании уведомления о разработке проекта технического регламента и завершении публичного обсуждения;
- внесения субъектом права законодательной инициативы проекта федерального закона о техническом регламенте;
- направления Государственной Думой РФ проекта федерального закона о техническом регламенте с приложением необходимых документов в Правительство Российской Федерации;
- направления в течение месяца в Государственную Думу отзыва Правительства РФ на проект федерального закона о техническом регламенте, подготовленного с учетом заключения экспертной комиссии по техническому регулированию;
- опубликования проекта федерального закона о техническом регламенте, принятого Государственной Думой в первом чтении, в печатном издании федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию и в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме;
- направления Государственной Думой проекта федерального закона о техническом регламенте, подготовленного ко второму чтению, в Правительство РФ на отзыв;
- экспертизы проекта технического регламента на стадии подготовки отзыва Правительства РФ;
- принятия федерального закона о техническом регламенте.

Разработчиком проекта технического регламента может быть любое лицо. При этом в Федеральном законе "О техническом регулировании" не дается определение понятия "лицо". Соответственно, можно заключить, что таким лицом может быть как юридическое лицо, государственный орган, так и гражданин.

Новизной для российского законодательства обладает требование о необходимости опубликования материалов о проекте технического регламента, начиная с уведомления о

разработке, в печатном издании федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию и в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме. Не только процедурные, но и содержательные аспекты работы над проектом технического регламента вполне прозрачны.

В Законе установлены требования о содержании уведомления. Уведомление о разработке проекта технического регламента должно содержать:

- информацию о том, в отношении какой продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации будут устанавливаться разрабатываемые требования;

- краткое изложение цели этого технического регламента;

- обоснование необходимости его разработки;

- указание тех разрабатываемых требований, которые отличаются от положений соответствующих международных стандартов или обязательных требований, действующих на территории Российской Федерации в момент разработки проекта данного технического регламента;

- информацию о способе ознакомления с проектом технического регламента;

- наименование или фамилию, имя, отчество разработчика проекта данного технического регламента;

- почтовый адрес и при наличии адрес электронной почты, по которым должен осуществляться прием в письменной форме замечаний заинтересованных лиц.

В связи с правом любого лица инициировать разработку проекта технического регламента принципиальным является вопрос о выборе объекта технической регламентации. В Законе не содержится требование, что такой объект должен предусматриваться программой разработки технических регламентов, утвержденной Правительством РФ в соответствии со ст. 7. Представляется, что сама программа должна содержать наиболее обширный перечень объектов, потенциально опасных для здоровья человека и окружающей среды. Хотя нельзя исключить права других субъектов - прежде всего государственных органов и юридических лиц - проявлять инициативу о разработке проектов технических регламентов для иных объектов, если обращение с ними сопряжено с потенциально вредным воздействием на здоровье человека и состояние окружающей среды.

В контексте демократизации процесса принятия решения, в соответствии с Законом со времени опубликования уведомления о разработке проекта технического регламента соответствующий **проект технического регламента должен быть доступен** заинтересованным лицам для ознакомления. Разработчик обязан по требованию заинтересованного лица предоставить ему копию проекта технического регламента.

Разработчик дорабатывает проект технического регламента с учетом полученных в письменной форме замечаний заинтересованных лиц. После этого он должен провести **публичное обсуждение** проекта технического регламента и составляет перечень полученных в письменной форме замечаний заинтересованных лиц с кратким изложением содержания данных замечаний и результатов их обсуждения <71>.

<71> В Законе не установлены требования о масштабах проведения публичных слушаний по проекту технического регламента: должны ли они проводиться один раз в месте, предложенном заказчиком, либо заинтересованные лица могут потребовать более широкого публичного обсуждения. Закон предусматривает лишь, что срок публичного обсуждения проекта технического регламента со дня опубликования уведомления о разработке проекта технического регламента до дня опубликования уведомления о завершении публичного обсуждения не может быть менее чем два месяца.

Полученные в письменной форме замечания заинтересованных лиц должны сохраняться разработчиком до дня вступления в силу принимаемого соответствующим нормативным правовым актом технического регламента. Разработчик должен предоставлять их депутатам Государственной Думы, представителям федеральных органов исполнительной власти и экспертным комиссиям по техническому регулированию по их запросам.

Затем разработчик должен опубликовать уведомление о завершении публичного обсуждения проекта технического регламента в тех же средствах, где публиковалось уведомление и о разработке проекта технического регламента. Это уведомление должно содержать:

- информацию о способе ознакомления с проектом технического регламента;
- перечень полученных в письменной форме замечаний заинтересованных лиц;
- наименование или фамилию, имя, отчество разработчика проекта технического регламента;
- почтовый адрес и при наличии адрес электронной почты, по которым с разработчиком может быть осуществлена связь.

При этом со дня опубликования уведомления о завершении публичного обсуждения проекта технического регламента доработанный проект технического регламента и перечень полученных в письменной форме замечаний заинтересованных лиц должны быть доступны заинтересованным лицам для ознакомления.

Затем уведомление о разработке проекта технического регламента и завершении публичного обсуждения этого проекта должно быть **опубликовано** федеральным органом исполнительной власти по техническому регулированию в своем печатном издании. Это происходит в течение десяти дней с момента оплаты опубликования уведомлений. Порядок опубликования уведомлений и размер платы за их опубликование устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Следующая стадия - **внесение** субъектом права законодательной инициативы проекта федерального закона о техническом регламенте в **Государственную Думу РФ**. При этом должны быть представлены следующие документы:

- проект технического регламента;
- обоснование необходимости принятия федерального закона о техническом регламенте с указанием тех требований, которые отличаются от положений соответствующих международных стандартов или обязательных требований, действующих на территории Российской Федерации в момент разработки проекта технического регламента;
- финансово-экономическое обоснование принятия федерального закона о техническом регламенте;
- документы, подтверждающие опубликование уведомления о разработке проекта технического регламента;
- документы, подтверждающие опубликование уведомления о завершении публичного обсуждения проекта технического регламента;
- перечень полученных в письменной форме замечаний заинтересованных лиц.

Внесенный в Государственную Думу проект федерального закона о техническом регламенте с приложением необходимых документов направляется Государственной Думой в Правительство РФ на его оценку. В течение месяца Правительство РФ должно направить в Государственную Думу **отзыв на проект** федерального закона о техническом регламенте, подготовленный с учетом заключения экспертной комиссии по техническому регулированию.

На этой стадии Закон требует **опубликования** проекта федерального закона о техническом регламенте, принятого Государственной Думой в первом чтении, в печатном издании федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию и в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме, а позже поправок к принятому в первом чтении проекту федерального закона о техническом регламенте - в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме.

Перед вторым чтением проекта федерального закона о техническом регламенте Правительство РФ направляет в Государственную Думу **отзыв** о нем. Такой отзыв подготавливается с учетом заключения экспертной комиссии по техническому регулированию.

Экспертиза проектов технических регламентов осуществляется экспертными комиссиями по техническому регулированию, в состав которых на паритетных началах включаются представители федеральных органов исполнительной власти, научных организаций, саморегулируемых организаций, общественных объединений предпринимателей и потребителей. Порядок создания и деятельности экспертных комиссий по техническому регулированию утверждается Правительством РФ. Персональный состав экспертных комиссий по техническому регулированию утверждается и их деятельность обеспечивается федеральным органом исполнительной власти по техническому регулированию. Заключение экспертных комиссий по техническому регулированию подлежат обязательному опубликованию в печатном издании федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию и в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме.

О важности технических регламентов как инструментов регулирования охраны здоровья и людей и охраны окружающей среды свидетельствует законодательный уровень их утверждения. Можно предположить, что одновременно такой подход стимулирует прогрессивное развитие всей

технической сферы в России, повысит уровень подготавливаемых и принимаемых экологически значимых технических решений.

Одновременно Закон предусматривает **особый порядок разработки и принятия технических регламентов**. Закон допускает принятие технического регламента указом Президента РФ, постановлением Правительства РФ и международным договором.

В исключительных случаях технический регламент без его публичного обсуждения может быть утвержден указом Президента РФ. К таким случаям Закон относит:

- возникновение обстоятельств, приводящих к непосредственной угрозе жизни или здоровью граждан, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений;
- если для обеспечения безопасности продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации необходимо незамедлительное принятие соответствующего нормативного правового акта о техническом регламенте.

Допускается возможность принятия постановления Правительства РФ о техническом регламенте. Такое постановление может быть принято, если готовится проект федерального закона по техническому регламенту, до его принятия. При этом Правительство должно подготавливать проект постановления в соответствии с изложенными выше требованиями по процедуре подготовки технического регламента, в частности, касающихся уведомления, опубликования, проведения экспертизы комиссией по техническому регулированию.

Как только вступает в силу федеральный закон о техническом регламенте, соответствующий технический регламент, изданный указом Президента Российской Федерации или постановлением Правительства РФ, утрачивает силу.

Технический регламент может быть принят международным договором, в том числе договором с государствами - участниками Содружества Независимых Государств. Такой договор действует на территории Российской Федерации после его ратификации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. И в этом случае проект технического регламента разрабатывается в порядке, изложенном выше.

3. Экологическая стандартизация

На современном этапе экологическая стандартизация регулируется в едином процессе правового технического регулирования.

Под **экологической стандартизацией** понимается деятельность по установлению экологических правил и требований в целях их добровольного многократного использования, направленная на достижение упорядоченности в сферах производства и обращения продукции и повышение конкурентоспособности продукции, работ или услуг по их экологическим характеристикам.

В соответствии с Федеральным законом "О техническом регулировании" стандартизация осуществляется в **целях**:

- повышения уровня безопасности жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, экологической безопасности, безопасности жизни или здоровья животных и растений и содействия соблюдению требований технических регламентов;
- повышения уровня безопасности объектов с учетом риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- обеспечения научно-технического прогресса;
- повышения конкурентоспособности продукции, работ, услуг;
- рационального использования ресурсов;
- технической и информационной совместимости;
- сопоставимости результатов исследований (испытаний) и измерений, технических и экономико-статистических данных;
- взаимозаменяемости продукции.

По-новому сформулированы принципы стандартизации. Стандартизация осуществляется в соответствии с **принципами**:

- добровольного применения стандартов;
- максимального учета при разработке стандартов законных интересов заинтересованных лиц;

- применения международного стандарта как основы разработки национального стандарта, за исключением случаев, если такое применение признано невозможным вследствие несоответствия требований международных стандартов климатическим и географическим особенностям Российской Федерации, техническим и (или) технологическим особенностям или по иным основаниям либо Российская Федерация в соответствии с установленными процедурами выступала против принятия международного стандарта или отдельного его положения;

- недопустимости создания препятствий производству и обращению продукции, выполнению работ и оказанию услуг в большей степени, чем это минимально необходимо для достижения названных выше целей стандартизации;

- недопустимости установления таких стандартов, которые противоречат техническим регламентам;

- обеспечения условий для единообразного применения стандартов.

Концептуально новым является принцип добровольного применения стандартов. 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 работ или оказания услуг. Стандарт также может содержать требования к терминологии, символике, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения.

До принятия Федерального закона "О техническом регулировании" значительная часть стандартов содержала требования, обязательные для применения. Таким образом, в настоящее время обязательные требования устанавливаются техническими регламентами, а стандарты, направлены на детализацию положений регламентов, необязательны, исполняются добровольно.

Законом предусмотрен широкий ряд форм документов в области стандартизации. К ним относятся:

- национальные стандарты;

- правила стандартизации, нормы и рекомендации в области стандартизации;

- применяемые в установленном порядке классификации, общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации;

- стандарты организаций.

Работу по стандартизации организует специально уполномоченный орган. В настоящее время это Государственный комитет РФ по стандартизации. **Национальный орган Российской Федерации по стандартизации:**

- утверждает национальные стандарты;

- принимает программу разработки национальных стандартов;

- организует экспертизу проектов национальных стандартов;

- обеспечивает соответствие национальной системы стандартизации интересам национальной экономики, состоянию материально-технической базы и научно-техническому прогрессу;

- осуществляет учет национальных стандартов, правил стандартизации, норм и рекомендаций в этой области и обеспечивает их доступность заинтересованным лицам;

- создает технические комитеты по стандартизации и координирует их деятельность;

- организует опубликование национальных стандартов и их распространение;

- участвует в соответствии с уставами международных организаций в разработке международных стандартов и обеспечивает учет интересов Российской Федерации при их принятии;

- утверждает изображение знака соответствия национальным стандартам;

- представляет Российскую Федерацию в международных организациях, осуществляющих деятельность в области стандартизации.

Национальный орган по стандартизации создает **технические комитеты по стандартизации**, в состав которых на паритетных началах и добровольной основе могут включаться представители федеральных органов исполнительной власти, научных организаций, саморегулируемых организаций, общественных объединений предпринимателей и потребителей.

Национальную систему стандартизации образуют национальные стандарты, общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации.

Национальные стандарты, утверждаемые национальным органом по стандартизации, применяются на добровольной основе равным образом и в равной мере независимо от страны и (или) места происхождения продукции, осуществления процессов производства, эксплуатации,

хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ и оказания услуг, видов или особенностей сделок и (или) лиц, являющихся изготовителями, исполнителями, продавцами, приобретателями.

Применение национального стандарта подтверждается знаком соответствия национальному стандарту.

К национальной системе стандартизации относятся **общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации**. Ими являются нормативные документы, распределяющие технико-экономическую и социальную информацию в соответствии с ее классификацией (классами, группами, видами и другим) и являющиеся обязательными для применения при создании государственных информационных систем и информационных ресурсов и межведомственном обмене информацией. Порядок разработки, принятия, введения в действие, ведения и применения общероссийских классификаторов в социально-экономической области (в том числе в области прогнозирования, статистического учета, банковской деятельности, налогообложения, при межведомственном информационном обмене, создании информационных систем и информационных ресурсов) устанавливается Правительством Российской Федерации.

Работа по подготовке национальных стандартов ведется в соответствии с программой разработки национальных стандартов, разрабатываемой и утверждаемой национальным органом по стандартизации. При этом программа разработки национальных стандартов должна быть доступной заинтересованным лицам для ознакомления.

Разработчиком национального стандарта, как и технического регламента, может быть любое лицо.

Процедура разработки национальных стандартов схожа с процедурой разработки проектов технических регламентов и включает:

- направление уведомления о разработке национального стандарта в национальный орган по стандартизации и публикацию его в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме и в печатном издании федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию;
- обеспечение разработчиком национального стандарта доступности проекта национального стандарта заинтересованным лицам для ознакомления;
- доработку разработчиком проекта национального стандарта с учетом полученных в письменной форме замечаний заинтересованных лиц;
- проведение публичного обсуждения проекта национального стандарта и составление перечня полученных в письменной форме замечаний заинтересованных лиц с кратким изложением содержания данных замечаний и результатов их обсуждения;
- публикацию уведомления о завершении публичного обсуждения проекта национального стандарта в печатном издании федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию и в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме;
- представление разработчиком проекта национального стандарта одновременно с перечнем полученных в письменной форме замечаний заинтересованных лиц в технический комитет по стандартизации, который организует проведение экспертизы данного проекта;
- подготовку техническим комитетом по стандартизации мотивированного предложения об утверждении или отклонении проекта национального стандарта и направление его в национальный орган по стандартизации;
- принятие национальным органом по стандартизации решения об утверждении или отклонении национального стандарта;
- публикацию уведомления об утверждении национального стандарта в печатном издании федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию и в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме в течение тридцати дней со дня утверждения национального стандарта;
- в случае отклонения проекта национального стандарта направление национальным органом по стандартизации мотивированного решения разработчику проекта национального стандарта;
- утверждение национальным органом по стандартизации стандарта и публикацию информации о нем в печатном издании федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию и в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме.

Федеральный закон "О техническом регулировании" предусматривает также **стандарты организаций**. Для достижения целей стандартизации, о которых говорилось выше, а также для

совершенствования производства и обеспечения качества продукции, выполнения работ, оказания услуг, а также для распространения и использования полученных в различных областях знаний результатов исследований (испытаний), измерений и разработок организации, в том числе коммерческие, общественные, научные организации, саморегулируемые организации, объединения юридических лиц вправе разрабатывать и утверждать свои стандарты. При этом порядок разработки, утверждения, учета, изменения и отмены стандартов организаций устанавливается ими самостоятельно.

Разработчик проекта стандарта организации может представлять его в технический комитет по стандартизации на экспертизу.

Стандарты организаций применяются равным образом и в равной мере независимо от страны и (или) места происхождения продукции, осуществления процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ и оказания услуг, видов или особенностей сделок и (или) лиц, которые являются изготовителями, исполнителями, продавцами, приобретателями. Очевидно, речь идет о продукции и услугах, касающихся организации, разработавшей и утвердившей свой стандарт, при заключении как внутренних (национальных), так и международных сделок.

4. Экологическая сертификация

Если экологическая стандартизация интенсивно развивалась в Российской Федерации и бывшем СССР в последние 30 лет, то экологическая сертификация сейчас находится в зародышевом состоянии.

Экологическая сертификация занимает **важнейшее место в механизме экологического права**. Как мера охраны природы и экологических прав граждан экологическая сертификация имеет сходство с государственной экологической экспертизой, целью которой также является определение соответствия объекта экспертизы экологическим требованиям. Принципиальное различие между этими мерами - в объекте. Так, один из объектов обязательной государственной экологической экспертизы - проекты технической документации на новую технику, технологию, материалы, вещества, сертифицируемые товары и услуги, которые входят в перечень, утверждаемый федеральным специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы, в том числе на закупаемые за рубежом товары. Но если объекты экспертизы - это всегда предпроектные, проектные и предплановые документы, то объекты экологической сертификации - готовая продукция. Соответственно объектами экологической сертификации являются новая техника, материалы, вещества. Включение товаров и услуг в перечень обязательной экологической сертификации в соответствии с Федеральным законом "Об экологической экспертизе" служит основанием для их отнесения к объектам обязательной государственной экологической экспертизы.

С помощью экологической сертификации **решается ряд важнейших задач** по обеспечению рационального использования природных богатств, охраны окружающей среды и здоровья людей от вредного воздействия экологически потенциально опасной продукции или услуг. Она способствует:

- предупреждению появления на рынке и реализации экологически опасной продукции и услуг и соответственно предупреждению экологического и экогенного вреда;
- внедрению экологически безопасных технологических процессов и оборудования;
- производству экологически безопасной продукции на всех стадиях ее жизненного цикла, повышению ее качества и конкурентоспособности;
- созданию условий для организации производств, отвечающих установленным экологическим требованиям;
- совершенствованию управления хозяйственной и иной деятельностью;
- предотвращению ввоза в страну экологически опасных продукции, технологий, отходов, услуг;
- интеграции экономики страны в мировой рынок и выполнению международных обязательств.

Согласно Федеральному закону "О техническом регулировании" сертификация - форма осуществляемого органом по сертификации подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров. **Экологическая**

сертификация проводится уполномоченным органом для подтверждения соответствия объектов экологическим требованиям.

Особенностью правового регулирования экологической сертификации является то, что в новейшем экологическом законодательстве требования о ней предусмотрены в ряде актов.

Так, требования обязательной экологической или экологически значимой сертификации применительно к некоторым видам объектов установлены законодательством. В соответствии с Федеральным законом "О защите прав потребителей" обязательной сертификации подлежит товар (работа, услуга), в отношении которого законами или стандартами установлены требования, обеспечивающие безопасность жизни, здоровья потребителя, охрану окружающей среды и предотвращение причинения вреда имуществу потребителя, а также средства, обеспечивающие безопасность жизни и здоровья потребителя (ст. 7).

В соответствии со ст. 15 Федерального закона "Об охране атмосферного воздуха" на территории Российской Федерации только при наличии сертификатов, подтверждающих соответствие топлива требованиям охраны атмосферного воздуха, допускаются производство и использование топлива. Производство и использование технических, технологических установок, двигателей, транспортных и иных передвижных средств и установок также допускаются только при наличии сертификатов, устанавливающих соответствие содержания вредных (загрязняющих) веществ в выбросах технических, технологических установок, двигателей, транспортных и иных передвижных средств и установок техническим нормативам выбросов. Такие сертификаты выдаются в порядке, определенном Правительством Российской Федерации.

Требования обязательной экологической сертификации предусмотрены Федеральными законами "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения", "О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами". В общем виде сформулированы положения об экологической сертификации в Федеральном законе "Об охране окружающей среды".

Федеральный закон "О техническом регулировании" является специальным законом в области сертификации и принят ранее названных законов и поэтому его положения в случае противоречия обладают большей юридической силой.

В соответствии с ним **подтверждение соответствия осуществляется в целях:**

- удостоверения соответствия продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, работ, услуг или иных объектов техническим регламентам, стандартам, условиям договоров;
- содействия приобретателям в компетентном выборе продукции, работ, услуг;
- повышения конкурентоспособности продукции, работ, услуг на российском и международном рынках;
- создания условий для обеспечения свободного перемещения товаров по территории Российской Федерации, а также для осуществления международного экономического, научно-технического сотрудничества и международной торговли.

В основе подтверждения соответствия лежат **принципы:**

- доступности информации о порядке осуществления подтверждения соответствия заинтересованным лицам;
- недопустимости применения обязательного подтверждения соответствия к объектам, в отношении которых не установлены требования технических регламентов;
- установления перечня форм и схем обязательного подтверждения соответствия в отношении определенных видов продукции в соответствующем техническом регламенте;
- уменьшения сроков осуществления обязательного подтверждения соответствия и затрат заявителя;
- недопустимости принуждения к осуществлению добровольного подтверждения соответствия, в том числе в определенной системе добровольной сертификации;
- защиты имущественных интересов заявителей, соблюдения коммерческой тайны в отношении сведений, полученных при осуществлении подтверждения соответствия;
- недопустимости подмены обязательного подтверждения соответствия добровольной сертификацией.

Сертификация, или подтверждение соответствия, на территории Российской Федерации может носить добровольный или обязательный характер.

Обязательное подтверждение соответствия осуществляется в формах:

- принятия декларации о соответствии;

- обязательной сертификации.

Обязательное подтверждение соответствия проводится в случаях:

- установленных соответствующим техническим регламентом, и исключительно на соответствие требованиям технического регламента;

- объектом обязательного подтверждения соответствия может быть только продукция, выпускаемая в обращение на территории Российской Федерации.

При этом форма и схемы обязательного подтверждения соответствия могут устанавливаться только техническим регламентом с учетом степени риска недостижения целей технических регламентов.

Декларация о соответствии и сертификат соответствия имеют равную юридическую силу независимо от схем обязательного подтверждения соответствия и действуют на всей территории Российской Федерации.

Декларирование соответствия осуществляется по одной из следующих схем:

- принятие декларации о соответствии на основании собственных доказательств;

- принятие декларации о соответствии на основании собственных доказательств, доказательств, полученных с участием органа по сертификации и (или) аккредитованной испытательной лаборатории (центра).

Субъектом декларирования соответствия могут быть:

- зарегистрированные в соответствии с законодательством РФ на ее территории юридическое лицо или физическое лицо в качестве индивидуального предпринимателя;

- либо являющиеся изготовителем или продавцом;

- либо выполняющие функции иностранного изготовителя на основании договора с ним в части обеспечения соответствия поставляемой продукции требованиям технических регламентов и в части ответственности за несоответствие поставляемой продукции требованиям технических регламентов (лицо, выполняющее функции иностранного изготовителя).

Круг заявителей устанавливается соответствующим техническим регламентом.

При декларировании соответствия на основании собственных доказательств заявитель самостоятельно формирует доказательственные материалы в целях подтверждения соответствия продукции требованиям технических регламентов. В качестве доказательственных материалов используются техническая документация, результаты собственных исследований (испытаний) и измерений и (или) другие документы, послужившие мотивированным основанием для подтверждения соответствия продукции требованиям технических регламентов. Состав доказательственных материалов определяется соответствующим техническим регламентом.

При декларировании соответствия на основании собственных доказательств и полученных с участием третьей стороны доказательств заявитель по своему выбору в дополнение к собственным доказательствам:

- включает в доказательственные материалы протоколы исследований (испытаний) и измерений, проведенных в аккредитованной испытательной лаборатории (центре);

- предоставляет сертификат системы качества, в отношении которого предусматривается контроль (надзор) органа по сертификации, выдавшего данный сертификат, за объектом сертификации.

Законом установлены требования о содержании декларации о соответствии. В частности, она должна содержать:

- наименование и местонахождение заявителя;

- наименование и местонахождение изготовителя;

- информацию об объекте подтверждения соответствия, позволяющую идентифицировать этот объект;

- наименование технического регламента, на соответствие требованиям которого подтверждается продукция;

- указание на схему декларирования соответствия;

- заявление заявителя о безопасности продукции при ее использовании в соответствии с целевым назначением и принятии заявителем мер по обеспечению соответствия продукции требованиям технических регламентов;

- сведения о проведенных исследованиях (испытаниях) и измерениях, сертификате системы качества, а также документах, послуживших основанием для подтверждения соответствия продукции требованиям технических регламентов;

- срок действия декларации о соответствии;

- иные предусмотренные соответствующими техническими регламентами сведения.

Оформленная по установленным правилам декларация о соответствии регистрируется федеральным органом исполнительной власти по техническому регулированию в течение трех дней. Срок ее действия определяется техническим регламентом.

Обязательная сертификация осуществляется органом по сертификации. Проводится она на основании договора с заявителем. Схемы сертификации, применяемые для сертификации определенных видов продукции, устанавливаются соответствующим техническим регламентом. Соответствие продукции требованиям технических регламентов подтверждается сертификатом соответствия, выдаваемым заявителю органом по сертификации.

Сертификат соответствия включает следующее:

- наименование и местонахождение заявителя;
- наименование и местонахождение изготовителя продукции, прошедшей сертификацию;
- наименование и местонахождение органа по сертификации, выдавшего сертификат соответствия;
- информацию об объекте сертификации, позволяющую идентифицировать этот объект;
- наименование технического регламента, на соответствие требованиям которого проводилась сертификация;
- информацию о проведенных исследованиях (испытаниях) и измерениях;
- информацию о документах, представленных заявителем в орган по сертификации в качестве доказательств соответствия продукции требованиям технических регламентов;
- срок действия сертификата соответствия.

Срок действия сертификата соответствия определяется соответствующим техническим регламентом.

Обязательная сертификация осуществляется органом по сертификации, аккредитованным в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. **Орган по сертификации**, наряду с проведением сертификации, осуществляет ряд иных функций:

- привлекает на договорной основе для проведения исследований (испытаний) и измерений испытательные лаборатории (центры), аккредитованные в порядке, установленном Правительством РФ;
- осуществляет контроль за объектами сертификации, если такой контроль предусмотрен соответствующей схемой обязательной сертификации и договором;
- ведет реестр выданных им сертификатов соответствия;
- информирует соответствующие органы государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов о продукции, поступившей на сертификацию, но не прошедшей ее;
- приостанавливает или прекращает действие выданного им сертификата соответствия;
- обеспечивает предоставление заявителям информации о порядке проведения обязательной сертификации;
- устанавливает стоимость работ по сертификации на основе утвержденной Правительством РФ методики определения стоимости таких работ.

Сертификаты соответствия подлежат включению в **единый реестр выданных сертификатов соответствия**, который ведет федеральный орган исполнительной власти по техническому регулированию.

При проведении обязательной сертификации проводятся исследования (испытания) и измерения продукции. Эта работа выполняется аккредитованными испытательными лабораториями (центрами) на условиях договоров с органами по сертификации. Органы по сертификации не вправе предоставлять аккредитованным испытательным лабораториям (центрам) сведения о заявителе.

Аккредитованная испытательная лаборатория (центр) оформляет результаты исследований (испытаний) и измерений соответствующими протоколами, на основании которых орган по сертификации принимает решение о выдаче или об отказе в выдаче сертификата соответствия.

Добровольное подтверждение соответствия осуществляется по инициативе заявителя на условиях договора между заявителем и органом по сертификации. Добровольное подтверждение соответствия может осуществляться для установления соответствия национальным стандартам, стандартам организаций, системам добровольной сертификации, условиям договоров.

Объектами добровольного подтверждения соответствия являются продукция, процессы производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, работы и услуги, а

также иные объекты, в отношении которых стандартами, системами добровольной сертификации и договорами устанавливаются требования.

Добровольная сертификация, называемая в Законе системой добровольной сертификации, проводится специальным органом. **Орган по сертификации:**

- осуществляет подтверждение соответствия объектов добровольного подтверждения соответствия;
- выдает сертификаты соответствия на объекты, прошедшие добровольную сертификацию;
- предоставляет заявителям право на применение знака соответствия, если применение знака соответствия предусмотрено соответствующей системой добровольной сертификации;
- приостанавливает или прекращает действие выданных им сертификатов соответствия.

Система добровольной сертификации (орган по сертификации) может быть создана юридическим лицом и (или) индивидуальным предпринимателем или несколькими юридическими лицами и (или) индивидуальными предпринимателями.

Лицо или лица, создавшие систему добровольной сертификации, устанавливают перечень объектов, подлежащих сертификации, и их характеристик, на соответствие которым осуществляется добровольная сертификация, правила выполнения предусмотренных данной системой добровольной сертификации работ и порядок их оплаты, определяют участников данной системы добровольной сертификации. Системой добровольной сертификации может предусматриваться применение знака соответствия.

Система добровольной сертификации **может быть зарегистрирована** федеральным органом исполнительной власти по техническому регулированию. Для регистрации системы добровольной сертификации в федеральный орган исполнительной власти по техническому регулированию представляются:

- свидетельство о государственной регистрации юридического лица и (или) индивидуального предпринимателя;
- правила функционирования системы добровольной сертификации;
- изображение знака соответствия, применяемое в данной системе добровольной сертификации, если применение знака соответствия предусмотрено, и порядок применения знака соответствия;
- документ об оплате регистрации системы добровольной сертификации.

Регистрация системы добровольной сертификации осуществляется в течение пяти дней с момента представления документов, предусмотренных настоящим пунктом для регистрации системы добровольной сертификации, в федеральный орган исполнительной власти по техническому регулированию. Порядок регистрации системы добровольной сертификации и размер платы за регистрацию устанавливаются Правительством Российской Федерации. Плата за регистрацию системы добровольной сертификации подлежит зачислению в федеральный бюджет.

В регистрации системы добровольной сертификации может быть отказано в случаях, указанных в Законе:

- непредставления необходимых документов;
- совпадения наименования системы и (или) изображения знака соответствия с наименованием системы и (или) изображением знака соответствия зарегистрированной ранее системы добровольной сертификации.

Отказ в регистрации системы добровольной сертификации может быть обжалован в судебном порядке.

Федеральный орган исполнительной власти по техническому регулированию ведет единый реестр зарегистрированных систем добровольной сертификации.

Объекты сертификации, сертифицированные в системе добровольной сертификации, могут маркироваться **знаком соответствия** системы добровольной сертификации. Порядок применения такого знака соответствия устанавливается правилами соответствующей системы добровольной сертификации. Применение знака соответствия национальному стандарту осуществляется заявителем на добровольной основе любым удобным для заявителя способом в порядке, установленном национальным органом по стандартизации.

Экологическая сертификация, т.е. установление соответствия продукции экологическим требованиям, предусмотренным техническим регламентом, имеет **существенные юридически значимые последствия** для производителя (продавца).

Продукция, соответствие которой требованиям технических регламентов подтверждено в изложенном выше порядке, маркируется **знаком обращения на рынке**. Маркировка таким знаком

осуществляется заявителем самостоятельно любым удобным для него способом. И наоборот, продукция, соответствие которой требованиям технических регламентов не подтверждено, не может быть маркирована знаком обращения на рынке.

Федеральным законом "О техническом регулировании" прямо не предусматривается вытекающее из последнего положения закономерное следствие - о запрете обращения на рынке продукции: автомобилей, ядохимикатов и т.п., соответствие экологическим требованиям которой не установлено. Очевидно, однако, что так должно быть. В этом смысл экологической сертификации.

Косвенно это реализовано посредством установления обязанностей заявителя, т.е. физического или юридического лица, осуществляющего обязательное подтверждение соответствия. Заявитель, в частности, обязан:

- обеспечивать соответствие продукции требованиям технических регламентов;
- выпускать в обращение продукцию, подлежащую обязательному подтверждению соответствия, только после осуществления такого подтверждения соответствия;
- указывать в сопроводительной технической документации и при маркировке продукции сведения о сертификате соответствия или декларации о соответствии;
- предъявлять в органы государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов, а также заинтересованным лицам документы, свидетельствующие о подтверждении соответствия продукции требованиям технических регламентов (декларацию о соответствии, сертификат соответствия или их копии);
- приостанавливать или прекращать реализацию продукции, если срок действия сертификата соответствия или декларации о соответствии истек либо действие сертификата соответствия или декларации о соответствии приостановлено либо прекращено;
- извещать орган по сертификации об изменениях, вносимых в техническую документацию или технологические процессы производства сертифицированной продукции;
- приостанавливать производство продукции, которая прошла подтверждение соответствия и не соответствует требованиям технических регламентов, на основании решений органов государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов.

С учетом широкого участия юридических и физических лиц в Российской Федерации в международных экономических отношениях важное значение имеет обеспечение соответствия ввозимой в страну экологически значимой продукции установленным в технических регламентах экологическим требованиям. Применительно к такой продукции **обязательное подтверждение соответствия такой продукции является необходимым условием ее ввоза на территорию Российской Федерации.**

Одновременно с таможенной декларацией заявителем либо уполномоченным заявителем лицом представляются в таможенные органы декларация о соответствии продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия, или сертификат соответствия либо документы об их признании. Порядок ввоза на таможенную территорию Российской Федерации продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия, утверждается Правительством РФ.

При этом в соответствии с международными договорами Российской Федерации могут быть признаны полученные за пределами территории Российской Федерации документы о подтверждении соответствия, знаки соответствия, протоколы исследований (испытаний) и измерений продукции.

В отношении продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации исключительно в части соблюдения требований соответствующих технических регламентов за соблюдением требований технических регламентов осуществляется **государственный контроль (надзор)**. Причем в отношении продукции государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов осуществляется исключительно на стадии обращения продукции.

Органы государственного контроля (надзора) **вправе:**

- требовать от изготовителя (продавца, лица, выполняющего функции иностранного изготовителя) предъявления декларации о соответствии или сертификата соответствия, подтверждающих соответствие продукции требованиям технических регламентов, или их копий, если применение таких документов предусмотрено соответствующим техническим регламентом;
- осуществлять мероприятия по государственному контролю (надзору) за соблюдением требований технических регламентов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

- выдавать предписания об устранении нарушений требований технических регламентов в срок, установленный с учетом характера нарушения;
- принимать мотивированные решения о запрете передачи продукции, а также о полном или частичном приостановлении процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, если иными мерами невозможно устранить нарушения требований технических регламентов;
- приостановить или прекратить действие декларации о соответствии или сертификата соответствия;
- привлекать изготовителя (исполнителя, продавца, лицо, выполняющее функции иностранного изготовителя) к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации;
- принимать иные предусмотренные законодательством Российской Федерации меры в целях недопущения причинения вреда.

Органы государственного контроля (надзора) также, в частности, **обязаны**:

- принимать на основании результатов мероприятий по государственному контролю (надзору) за соблюдением требований технических регламентов меры по устранению последствий нарушений требований технических регламентов;
- направлять информацию о несоответствии продукции требованиям технических регламентов в соответствующие органы для применения мер ответственности.

За нарушение требований технических регламентов, а также в случае неисполнения предписаний и решений органа государственного контроля (надзора) изготовитель (исполнитель, продавец, лицо, выполняющее функции иностранного изготовителя) несет **ответственность** в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Если в результате несоответствия продукции требованиям технических регламентов, нарушений требований технических регламентов при осуществлении процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации причинен вред жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений или возникла угроза причинения такого вреда, названные лица обязаны **возместить причиненный вред и принять меры в целях недопущения причинения вреда** другим лицам, их имуществу, окружающей среде в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Устранение недостатков, а также доставка продукции к месту устранения недостатков и возврат ее приобретателям осуществляются изготовителем (продавцом, лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя) и за его счет.

При получении и подтверждении достоверности информации о несоответствии продукции требованиям технических регламентов изготовитель (продавец, лицо, выполняющее функции иностранного изготовителя) в течение десяти дней с момента подтверждения достоверности такой информации обязан разработать **программу мероприятий по предотвращению причинения вреда** и согласовать ее с органом государственного контроля (надзора) в соответствии с его компетенцией.

В Федеральном законе "О техническом регулировании" подчеркивается обязанность возместить вред и предупредить его причинение. Обратим внимание на то, что применительно к разнообразной экологической продукции (двигателям, автомобилям, производственным техническим объектам и т.п.) важно было урегулировать ответственность в данной сфере, к примеру, за необеспечение соблюдения экологических нормативов. В отношении транспортных средств, как правило, ставится вопрос не о причинении вреда, а о превышении установленных для них нормативов выброса, шума. И ответственность за это должна прежде всего быть возложена на изготовителя продукции.

Кроме того, в данном Законе важно было предусмотреть гарантию изготовителя того, что произведенный им в соответствии с экологическими требованиями технологических регламентов, к примеру, автомобиль или иное транспортное средство будет соответствовать при нормальной эксплуатации в течение определенного срока или пробега. Несоответствие произведенного и проданного автомобиля требованиям технического регламента, а не только причинение вреда должно служить основанием для возврата транспортного средства изготовителю и устранения, если это технически возможно, дефектов за его счет.

Согласно Закону, если **угроза причинения вреда** не может быть устранена путем проведения мероприятий, предусмотренных программой, изготовитель (продавец, лицо,

выполняющее функции иностранного изготовителя) обязан незамедлительно приостановить производство и реализацию продукции, отозвать продукцию и возместить приобретателям убытки, возникшие в связи с отзывом продукции.

Закон предусматривает **принудительный отзыв продукции**. В случае невыполнения предписания органа государственного контроля (надзора) или невыполнения программы мероприятий по предотвращению причинения вреда орган государственного контроля (надзора) в соответствии с его компетенцией, а также иные лица, которым стало известно о невыполнении изготовителем (продавцом, лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя) программы мероприятий по предотвращению причинения вреда, вправе обратиться в суд с иском о принудительном отзыве продукции.

XIV. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО АУДИТА

1. Понятие и цели экологического аудита

Под **экологическим аудитом** понимается проверка и оценка состояния деятельности юридических лиц и граждан-предпринимателей по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий, включая состояние очистного и технологического оборудования, их соответствие требованиям законодательства Российской Федерации, проводимые для выявления прошлых и существующих экологически значимых проблем, подготовки рекомендаций по совершенствованию такой деятельности и с иными целями, предусмотренными экологическим законодательством.

В научной литературе употребляется также понятие **экологического аудирования**, которое является синонимом экологического аудита.

Экологический аудит как инструмент экологического права и охраны окружающей среды, достаточно развитый в мире, является пока еще новым для России. Пожалуй, у нас вряд ли найдется инвестиционная компания или банк, который, давая предприятию кредит, изучает вероятность инвестиционного риска с точки зрения экологической защищенности той деятельности, которую ведет потенциальный заемщик.

Нормативно-правовые основы регулирования экологического аудирования в России на федеральном уровне на современном этапе почти отсутствуют. Упоминание об экологическом аудировании как инструменте обеспечения выполнения экологических требований при приватизации имеется в Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г.

Экологический аудит упоминается также в Постановлении Правительства РФ "Об утверждении Положения о лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды" применительно к лицензированию данного вида деятельности. В развитие этого правительственного Постановления были приняты: Приказ Госкомэкологии России от 30 марта 1998 г. N 181 "Об экологическом аудировании в системе Госкомэкологии России" и Приказ Госкомэкологии России от 16 июля 1998 г. N 436 "О проведении практических работ по введению экологического аудирования в Российской Федерации". В Министерстве природных ресурсов РФ 2 апреля 1998 г. был принят Приказ N 95 "О создании системы аудита недропользования".

Одними из немногих специальных нормативных правовых актов в этой сфере являются Закон Томской области от 9 октября 1997 г. "Об экологическом аудите" и Временное положение о порядке проведения экологического аудита в Республике Башкортостан, утвержденное Постановлением Кабинета Министров Республики Башкортостан от 14 сентября 1999 г. Требования об обязательном экологическом аудите установлены в Законе Амурской области от 10 ноября 2005 г. "Об охране окружающей среды).

Странную позицию по этому вопросу продемонстрировала Государственная Дума РФ в Федеральном законе "Об охране окружающей среды". В статье 1 Закона дано определение понятия экологического аудита. При этом в тексте Закона об экологическом аудите как природоохранной мере не говорится.

В Российской Федерации принят Федеральный закон от 7 августа 2001 г. "Об аудиторской деятельности" <72>. Аудиторская деятельность, или аудит, в этом Законе определяется как предпринимательская деятельность по независимой проверке бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности организаций и индивидуальных предпринимателей. Содержание экологического аудита не сводится лишь к проверке бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности по вопросам взаимодействия общества и природы. Оно шире.

<72> СЗ РФ. 2001. N 33 (Часть I). Ст. 3422.

Чтоб выявить содержание и место экологического аудита в механизме экологического права, нужно выяснить, применительно к какой экологически значимой деятельности он проводится. Экологический аудит проводится в процессе приватизации государственных и муниципальных предприятий; при реализации процедуры банкротства; при проведении обязательного экологического страхования; при подготовке инвестиционных проектов и программ, когда это предусмотрено условиями инвестирования.

С учетом видов деятельности, в рамках которых проводится экологический аудит, определяются его **содержание и цели**. Преимущественно это:

- оценка состояния деятельности предприятия или гражданина-предпринимателя по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов и ее соответствия требованиям законодательства РФ;
- выявление степени деградации окружающей среды объекта, деятельность которого связана с вредным воздействием на окружающую среду;
- определение участков загрязненной окружающей среды, видов и масштабов загрязнения;
- выявление и оценка оборудования и технологий, связанных с охраной окружающей среды на объекте;
- оценка влияния окружающей среды на состояние здоровья работников;
- выявление потребностей в дополнительной экологически значимой информации об объекте.

Проведение экологического аудита основывается на **принципах**:

- объективности и независимости эоаудиторов от проверяемого субъекта хозяйственной деятельности, собственников и руководителей экологических аудиторских организаций и третьих лиц при проведении экологического аудита;
- профессионализма и компетентности эоаудитора в вопросах охраны окружающей среды, природопользования и специфики обследуемого субъекта хозяйственной деятельности;
- достоверности и полноты информации, предоставляемой субъектом хозяйственной деятельности;
- планирования работ по проведению экологического аудита;
- комплексности экологического аудита (охват всех аспектов воздействия на окружающую среду);
- конфиденциальности информации, полученной в результате проведения экологического аудита;
- ответственности эоаудиторов за результаты проводимых исследований.

2. Виды экологического аудита и порядок его проведения

В Российской Федерации предусматривается проведение обязательного и добровольного экологического аудита. **Обязательный экологический аудит** проводится в случаях, прямо установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации. Обязательный экологический аудит целесообразно проводить в отношении, как правило, экологически опасных предприятий и видов деятельности при:

- а) приватизации и банкротстве юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, если их деятельность является экологически особо опасной;

б) проведении экологического страхования в целях определения ставки или размера страховых платежей и (или) возмещений;

в) кредитовании юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, государственными банками;

г) оценке деятельности по ликвидации экологических последствий аварий и стихийных бедствий;

д) принятии решений государственными органами о продлении действия лицензий, выданных юридическим лицам и гражданам- предпринимателям, осуществляющим эксплуатацию экологически опасных объектов;

е) выполнении международных обязательств Российской Федерации в области природопользования и охраны окружающей среды;

ж) в иных случаях, установленных нормативными актами.

Согласно ст. 4 Закона Томской области "Об экологическом аудите в Томской области" обязательный экологический аудит проводится экологической аудиторской организацией по решению органов государственной власти. С учетом сложности работ по экологическому аудиту право на проведение обязательного аудита может быть предоставлено только аттестованным специалистам, имеющим опыт практической работы и высшее образование в области предмета аудита. Временный порядок аттестации экологических аудиторов был утвержден Приказом Госкомэкологии России от 16 июля 1998 г. N 436.

Целесообразность проведения **добровольного экологического аудита** диктуется интересами юридических лиц и граждан-предпринимателей в получении научно обоснованных рекомендаций относительно оптимальной организации работ по рациональному природопользованию и охране окружающей среды, повышению их эффективности на уровне, соответствующем требованиям законодательства РФ, и в иных целях.

Поэтому добровольный экологический аудит может проводиться по инициативе предприятий и граждан-предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность, оказывающую воздействие на окружающую среду, при изменении собственника объекта, передаче объекта в аренду, в залог, при необходимости модернизации производственного и/или технологического процессов и в иных случаях.

Так как проведение добровольного экологического аудита осуществляется на платной основе, предприятие или предприниматель заинтересован в том, чтобы приглашенные для этого лица имели достаточную квалификацию. Критерием в этом случае может служить обладание лицензией, выданной специально уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей среды на проведение работ по экологическому аудиту.

Более чем 20-летний мировой опыт свидетельствует, что экологический аудит имеет смысл, если он проводится прежде всего как добровольная негосударственная деятельность ("инициативный аудит"). Причем проверка природоохранной отчетности предприятий имеет здесь вторичное значение. Главное же - это аудиторские рекомендации и предложения по улучшению эффективности и инициированию природоохранительной деятельности предприятия, развитию системы экологического контроля и управления.

Задачи, которые решаются в процессе аудита, сложны и требуют от аудитора разнообразной профессиональной подготовки. Трудность заключается в том, что за короткий срок необходимо разобраться в сложном объекте, которым является современное промышленное предприятие, адекватно оценить ситуацию для того, чтобы дать соответствующие рекомендации.

Особого внимания заслуживают вопросы аудиторской этики, поскольку данные, получаемые в процессе аудита, конфиденциальны и не могут разглашаться без согласия заказчика.

По мнению специалистов, развитие экологического аудита в России позволит в короткие сроки решить многие не только экологические, но и социально-экономические задачи, касающиеся:

- разработки необходимых основ для повышения эффективности использования сырьевых и энергетических ресурсов и соответственно уменьшения отрицательного воздействия на природу;
- обоснования концентрации усилий и средств на наиболее приоритетных направлениях деятельности, в том числе связанных с приватизацией и инвестициями в экономику страны;
- предотвращения развития острых локальных экологических проблем и чрезвычайных ситуаций и разработки предложений по их своевременному разрешению;

- инициирования создания необходимой информационной основы для развития и повышения эффективности других видов экологической деятельности: мониторинга источников вредного воздействия на природу, экологического контроля, экологической экспертизы и т.п. <73>.

<73> Макаров С., Шагарова Л. Проблемы экологического аудирования выходит из ряда второстепенных // Финансовые известия. 1996. 22 окт.

Вопрос о порядке выполнения работ решается в зависимости от целей проведения экологического аудита. Наиболее целесообразно проведение аудита аудиторской комиссией в соответствии со специально разработанной программой проверки.

Программа проведения экологического аудита разрабатывается с учетом технического задания заказчика на основе предварительного изучения материалов статистической отчетности, экологического паспорта предприятия, разрешительной и иной документации, характеризующей деятельность предприятия или гражданина-предпринимателя по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, а также результатов проверок государственных специально уполномоченных органов в области экологического контроля.

В результате работы по проведению экологического аудита составляется экологическое аудиторское заключение. В соответствии с Временным положением о порядке проведения экологического аудита в Республике Башкортостан заключение состоит из вводной, аналитической и итоговой частей. Аналитическая часть включает, в частности, оценку соблюдения требований экологического законодательства и выполнение рекомендаций предыдущей аудиторской проверки, если она проводилась.

В состав аналитической части рекомендуется включать:

- оценку имеющейся на аудируемом объекте отчетности по охране окружающей среды и природопользованию;
- наличие разрешений на природопользование и результаты проверки выполнения их условий;
- анализ начисления и полноты перечисления платы за загрязнение окружающей среды и штрафов за нарушение экологического законодательства;
- анализ соблюдения технологических режимов, эффективности работы очистных сооружений;
- оценку состояния основных фондов, эксплуатируемого оборудования;
- оценку эффективности производственного экологического контроля;
- расчет экономической целесообразности и экологической эффективности проводимых и планируемых природоохранных мероприятий;
- расчет ущерба, причиненного окружающей среде при эксплуатации аудируемого объекта;
- рекомендации по разработке мероприятий для снижения отрицательного воздействия аудируемого объекта на окружающую среду.

Экологическое аудиторское заключение подписывается (утверждается) руководителем аудиторской организации и заверяется печатью.

Поскольку в процессе проведения экологического аудита аудиторы могут иметь доступ к конфиденциальной информации, на нее распространяется соответствующий правовой режим.

XV. ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

1. Понятие и роль экономического механизма обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды

Рассмотренные в предыдущих темах курса вопросы экологического нормирования, экспертизы, лицензирования, сертификации выражают суть административных методов или мер охраны окружающей среды. Их характерной особенностью является то, что они основаны на административном предписании или приказе, выполнение которых обеспечивается принудительной силой государства.

Административные методы природопользования и охраны окружающей среды имели доминирующее положение в природоохранном механизме России при социализме. При этом экономические методы управления как инструменты стимулирования природоохранной деятельности на практике недооценивались. С одной стороны, отсутствие действенных экономических рычагов и стимулов приводило к тому, что предприятия не были заинтересованы в обеспечении комплексного и рационального использования природных ресурсов и предупреждении загрязнения окружающей среды. С другой стороны, расточительное использование богатств природы и загрязнение окружающей среды не отражалось на результатах хозяйственной деятельности предприятий.

Попытка совершенствования механизма управления охраной окружающей среды была предпринята ЦК КПСС и Правительством СССР на основе принятого ими 7 января 1988 г. Постановления "О коренной перестройке дела охраны природы в стране". Постановление предусматривало совершенствование экономического механизма, который бы обеспечивал эффективное использование и охрану природных богатств страны. Этим документом предписывалась необходимость "решительного перехода от преимущественно административных к преимущественно экономическим методам управления природоохранной деятельностью".

Под **экономическим механизмом** природоохраны понимается совокупность предусмотренных нормативными правовыми актами экономических мер обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды.

Роль экономического механизма в экологическом праве определяется выполняемыми им функциями в данной сфере. Прежде всего, он направлен на экономическое обеспечение рационального природопользования и охраны окружающей среды. Эта функция реализуется посредством последовательного выполнения всех экономических мер, включенных в экономический механизм.

Следующая важнейшая функция экономического механизма - стимулирующая. Она заключается в создании условий экономической заинтересованности предприятий и предпринимателей в выполнении адресованных им требований экологического законодательства. Эта функция реализуется не всеми экономическими мерами, включенными в него, а лишь некоторыми из них. Стимулирующую роль призваны играть: а) платежи за пользование землей, недрами, водами, другими природными ресурсами и за негативное воздействие на окружающую среду; б) налоговые и кредитные льготы, иные поощрительные меры в сфере охраны природы. В известной мере в качестве стимулятора выступает экологическое страхование.

Правовые требования, касающиеся экономических мер природопользования и охраны окружающей среды, содержатся в ряде законов и подзаконных актов, относящихся к экологическому и к иным отраслям российского законодательства.

Основные требования в данной области предусмотрены Федеральным законом "Об охране окружающей среды". Он устанавливает как общие правила по осуществлению той или другой экономической меры, так и некоторые конкретные предписания о применении этих мер. В основном правовое регулирование осуществляется применительно к отдельным экономическим мерам и отдельным природным объектам. Соответственно, ряд экономических мер

предусматривается природоресурсным законодательством. В частности, достаточно подробно регламентируются платежи за пользование соответствующими природными ресурсами в Федеральном законе "О недрах", Лесном кодексе РФ, Водном кодексе РФ, Федеральном законе "О животном мире" и др.

Общие требования к планированию природоохранных мероприятий предусмотрены Федеральным законом "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации". Положения по финансированию природоохранной деятельности определяются бюджетным законодательством, об экологических налогах - Налоговым кодексом РФ.

К **элементам экономического механизма** природопользования и охраны окружающей среды относятся:

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

2. Планирование природопользования и охраны окружающей среды

Еще одним образцом деэкологизации государственной власти в новом веке можно назвать решение Правительства РФ по Федеральной целевой программе "Экология и природные ресурсы России (2002 - 2010 годы)", утвержденной Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2001 г. N 860 (с изм., внесенными Постановлением Правительства РФ от 17 сентября 2004 г. N 486, распоряжениями Правительства РФ от 21 октября 2004 г. N 1355-р, от 8 июля 2005 г. N 957-р) <74>. 17 ноября 2005 г. Правительством РФ было принято распоряжение N 1952-р <75>, в соответствии с которым реализация Федеральной целевой программы "Экология и природные ресурсы России (2002 - 2010 годы)" завершена в 2005 году.

<74> СЗ РФ. 2001. N 52 (ч. II). Ст. 4973.

<75> СЗ РФ. 2005. N 48. Ст. 5060.

Волевое решение Правительства о "реализации" такой важной для российского общества программы можно оценивать с разных точек зрения.

В русском языке понятие "реализация" несет прежде всего позитивный, конструктивный смысл. "Реализовать" - значит осуществить, исполнить <76>. Фактически же степень ее исполнения по многим причинам крайне низка. Основные причины - дефицит финансирования, низкая исполнительская дисциплина, слабость контроля за выполнением.

<76> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: АЗЪ Ltd, 1992. С. 693.

Решение о "реализации", т.е. прекращении, этой государственной программы важно оценивать на фоне существующего в России критического состояния окружающей среды и последствиях для здоровья человека этого состояния, о чем говорилось выше, и того обстоятельства, что, по оценкам специалистов, доходная часть государственного бюджета страны формируется за счет экспорта природных ресурсов. Примерно на 50% деградация природы и происходит как раз в процессе деятельности отраслей энергетического сектора экономики страны, участвующих в экспорте нефти, газа и пр.

В общей форме требования к планированию на современном этапе определены Федеральным законом "Об охране окружающей среды". Согласно статье 14 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.

Общие нормативные требования к государственному планированию в сфере природопользования и охраны окружающей среды на современном этапе определены Федеральным законом от 20 июля 1995 г. "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации". В соответствии с этим Законом под государственным прогнозированием социально-экономического развития понимается система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития России, основанных на законах рыночного хозяйствования. Программа социально-экономического развития - комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров.

Разработка государственных прогнозов на долгосрочную (раз в пять лет на десятилетний период), среднесрочную и краткосрочную перспективу возложена на Правительство России. Такие прогнозы разрабатываются на основе комплексного анализа ряда важнейших факторов, включая демографическую ситуацию, научно-технический потенциал, социальную структуру, состояние природных ресурсов, некоторые другие факторы и перспективы их изменения. При этом прогнозы социально-экономического развития разрабатываются в целом по России, по народно-хозяйственным комплексам и отраслям экономики, по регионам. Отдельно выделяется прогноз развития государственного сектора экономики.

Разрабатываемые на вариантной основе прогнозы социально-экономического развития основываются на системе демографических, экологических, научно-технических, социальных и других прогнозов отдельных общественно значимых сфер деятельности. Они включают, в частности, количественные показатели и качественные характеристики динамики производства и потребления, уровня и качества жизни, экологической обстановки.

Прогнозы на долгосрочную перспективу, разрабатываемые раз в пять лет на десятилетний период, создают основу разработки концепции социально-экономического развития России на долгосрочную перспективу. В концепции конкретизируются варианты социально-экономического развития, определяются возможные его цели, пути и средства их достижения.

На основе концепции разрабатываются государственные программы социального и экономического развития, в том числе и по охране окружающей среды. В настоящее время реализуются следующие **программы**:

- Федеральная целевая программа "Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006 - 2010 годы и на период до 2012 года", утвержденная Постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. N 99;

- Федеральная целевая программа "Мировой океан", утвержденная Постановлением Правительства РФ от 10 августа 1998 г. N 919;

- Федеральная целевая программа "Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года", утвержденная Постановлением Правительства РФ от 29 августа 2001 г. N 637;

- Федеральная целевая программа "Охрана окружающей природной среды от свинцового загрязнения и снижение его влияния на здоровье населения", утвержденная Постановлением Правительства РФ от 26 сентября 1997 г. N 1237.

На уровне субъектов РФ осуществляются региональные государственные целевые программы в области охраны окружающей среды.

Конкретные требования по планированию использования и охраны природных ресурсов устанавливаются в соответствующих природоресурсных актах. Так, Водный кодекс РФ содержит положения относительно схем комплексного использования и охраны водных объектов.

Согласно Федеральному закону "О животном мире" планирование охраны объектов животного мира и среды их обитания также предусматривается в форме государственных программ.

Планирование использования и охраны земельных и лесных ресурсов осуществляется в форме проектов земле- и лесоустройства. Проекты земле- и лесоустройства как инструменты планирования представляют собой систему мероприятий, направленных на обеспечение организации рационального использования и охраны земель, обеспечение рационального ведения лесного хозяйства и пользования лесным фондом, эффективного воспроизводства, охраны и защиты лесов, осуществление единой научно-технической политики в лесном хозяйстве, создание благоприятной экологической среды и улучшение природных ландшафтов.

Названные формы планирования разрабатываются и осуществляются специально уполномоченными государственными органами по охране и использованию соответствующего природного объекта.

Последовательная реализация планов и программ в области природопользования и охраны окружающей среды наряду с другими факторами предопределяется финансированием.

3. Финансирование охраны окружающей среды

Очевидна теснейшая связь планирования рационального природопользования и охраны окружающей среды с решением проблем финансирования в данной сфере. Адекватное финансирование - важнейшее условие решения экологических задач. Охрана природы - финансово емкое направление деятельности. Так, стоимость очистных сооружений на предприятиях составляет иногда до 40% стоимости самого предприятия. Финансирование мероприятий по охране окружающей среды по остаточному принципу в России - одна из причин того, что природа в нашей стране находится в критическом состоянии. В то время как в СССР доля затрат на охрану окружающей среды в ВВП составляла всегда менее 1%, в 80-е годы эти затраты экономически развитых зарубежных государств были: в США -1,47%, в ФРГ -1,5%, Японии -1,25%.

В сравнении с Законом РСФСР "Об охране окружающей природной среды", Федеральный закон "Об охране окружающей среды" не содержит специальных положений о финансировании природоохранной деятельности. В Законе РСФСР "Об охране окружающей природной среды" имелись два принципиально важных положения относительно финансирования экологических программ и мероприятий по охране окружающей природной среды. Первое касалось того, что Закон указывал **источники финансирования** таких программ и мероприятий:

- республиканский бюджет РФ, бюджеты субъектов РФ и бюджеты органов местного самоуправления;
- средства предприятий, учреждений и организаций;
- федеральный, территориальные и местные экологические фонды;
- фонды экологического страхования;
- кредиты банков;
- добровольные взносы населения, иностранных юридических лиц и граждан, а также других источников.

Таким образом, имелся достаточно широкий перечень источников, в том числе новых для российской природоохранительной практики. За некоторыми исключениями такие источники сохраняются и в настоящее время.

Второе важное в практическом отношении положение Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды" касалось того, что финансирование экологических программ и мероприятий по охране окружающей природной среды в федеральном, республиканских и других бюджетах выделялось отдельной строкой и должно было обеспечиваться материально-техническими ресурсами. Это положение Закона было призвано служить гарантией того, что в государственном бюджете обязательно предусматривается финансирование охраны окружающей среды. В новом Федеральном законе "Об охране окружающей среды" эта мера не предусмотрена.

Как на практике осуществляется финансирование охраны окружающей среды? Какова структура природоохранного финансирования по источникам?

В период перехода к рыночным отношениям наблюдается тенденция снижения капитальных вложений в природоохранную сферу. В государственном бюджете финансовые средства на охрану окружающей среды выделяются по двум направлениям - финансируются целевые государственные программы в данной сфере и деятельность специально уполномоченных государственных (МПР России, Ростехнадзор, Росгидромета и др.). Абсолютная сумма бюджетного природоохранного финансирования является мизерной. В 1994 г. расходная часть государственного бюджета России на решение экологических задач составляла 0,6%, в 1996 г. эта доля равнялась уже 0,5%, в 1997 г. - 0,4%. В последующие годы государственное финансирование оставалось на этом уровне. По оценкам специалистов, на финансирование экологических программ, выполнение международных обязательств России, содержание заповедников и природоохранных органов, обновление изношенной и несовершенной материальной и технико-технологической базы средств нет. Продолжает действовать остаточный принцип финансирования природоохранительной деятельности. В результате правовой оценки решения государством вопросов бюджетного природоохранного финансирования в названных объемах обоснован вывод

о том, что он не обеспечивает экономический механизм соблюдения права граждан на окружающую среду.

В условиях дефицита государственного бюджета и сложной экономической ситуации в России важным источником финансирования природоохранной деятельности являются внебюджетные государственные экологические фонды. Их формирование - новое для российского экологического права направление в регулировании финансирования природоохранных мероприятий. В условиях дефицита бюджетных средств на охрану окружающей среды экологические фонды, по оценкам бывшего Государственного комитета РФ по охране окружающей среды, спасают природоохранную систему.

Такие фонды были предусмотрены Законом РСФСР "Об охране окружающей природной среды" для решения неотложных природоохранных задач, восстановления потерь в окружающей природной среде, компенсации причиненного вреда и других природоохранных задач. Единая система внебюджетных государственных экологических фондов объединяла федеральный экологический фонд, республиканские, краевые, областные и местные фонды.

Федеральный экологический фонд был создан в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 29 июня 1992 г. "О Федеральном экологическом фонде Российской Федерации и экологических фондах на территории Российской Федерации". Постановлением определялось, что Федеральный экологический фонд являлся самостоятельным государственным учреждением, юридическим лицом. Этот фонд находился в ведении Госкомэкологии России. Последний организовывал работу Федерального экологического фонда Российской Федерации, участвовал в подготовке предложений по использованию его средств, контролировал их целевое использование.

В соответствии с Законом эти фонды формировались за счет:

- платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, размещение отходов и другие виды загрязнения. В общей сумме поступлений в эти фонды преобладают именно платежи за загрязнение природы;
- сумм, полученных по искам о возмещении вреда, и штрафов за экологические правонарушения;
- средств от реализации конфискованных орудий охоты и рыболовства, незаконно добытой с их помощью продукции;
- полученных в виде дивидендов процентов по вкладам, банковским депозитам, от долевого использования собственных средств фонда в деятельности предприятий и иных юридических лиц;
- инвалютных поступлений от иностранных юридических лиц и граждан.

Закон запрещал расходование средств экологических фондов на цели, не связанные с природоохранительной деятельностью. На практике это требование нарушалось. Проверки, проводимые, к примеру, Волжской природоохранной прокуратурой, выявили, что средства фондов использовались на строительство дорог, объектов культурного назначения, жилых домов и др.

Из-за злоупотреблений, связанных с нецелевым использованием средств федерального фонда, Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. "О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году" <77> федеральный экологический фонд был консолидирован в республиканском бюджете Российской Федерации. При этом сохранена целевая направленность консолидируемого фонда. Аналогичное решение проблемы отражено в федеральных законах о федеральном бюджете на 1995 - 2000 гг.

<77> САПП. 1993. N 52. Ст. 5074; СЗ РФ. 1996. N 35. Ст. 4146.

Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. <78>, устанавливающий общие принципы бюджетного законодательства РФ, в статье 144, определяющей состав государственных внебюджетных фондов РФ, не предусмотрел экологический фонд.

<78> СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3823.

По предложению Министерства природных ресурсов РФ, согласованному с Министерством финансов РФ, Министерством имущественных отношений РФ и Министерством юстиции РФ,

Правительство РФ приняло Постановление от 11 октября 2001 г. "О ликвидации Федерального экологического фонда Российской Федерации" <79>.

<79> СЗ РФ. 2001. N 43. Ст. 4116.

Федеральным законом от 27 декабря 2000 г. "О федеральном бюджете на 2001 год" были упразднены с 1 января 2001 года Федеральный экологический фонд РФ, а также предусмотренные Законом РФ "О недрах" федеральный фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы; Водным кодексом РФ - федеральный фонд восстановления и охраны водных объектов; Федеральным законом "Об охране озера Байкал" - фонд по охране озера Байкал.

На уровне субъектов Российской Федерации и муниципалитетов могут формироваться свои экологические фонды. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" <80> порядок образования и деятельности внебюджетных фондов субъекта РФ определяется законодательством субъектов РФ. Созданные в субъектах РФ экологические фонды и порядок их функционирования могут существенно отличаться друг от друга <81>.

<80> СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.

<81> См.: Волков Г.А. Правовое регулирование механизма финансирования природоохранных мероприятий: состояние и тенденции развития // Законодательство. Август. 2000. N 8.

Например, порядок формирования и использования областного внебюджетного экологического фонда установлен в Законе Сахалинской области от 25 мая 1998 г. "Об областном внебюджетном экологическом фонде". Областной внебюджетный экологический фонд представляет собой обособленную часть финансовых ресурсов, формируемых в соответствии с законодательством РФ и названным Законом для финансирования мероприятий, связанных с разработкой и реализацией государственной политики по охране окружающей природной среды на территории Сахалинской области. Средства фонда находятся на специальном внебюджетном счете, открываемом в Главном управлении ЦБР по Сахалинской области в порядке, определяемом администрацией Сахалинской области. Средства фонда, другое имущество, приобретенное за счет средств фонда, являются областной собственностью и находятся в оперативном распоряжении администрации Сахалинской области. Управление фондом осуществляют администрация Сахалинской области и Совет фонда.

В некоторых субъектах РФ созданы бюджетные экологические фонды. Так, Экологический фонд Рязанской области образован на основании Закона Рязанской области от 27 мая 1998 г. "Об экологическом фонде Рязанской области". Экологический фонд Рязанской области является целевым бюджетным фондом. Он находится в ведении администрации Рязанской области. Фонд является государственным учреждением, обладает правами юридического лица, имеет самостоятельный баланс, расчетный, валютный и иные счета, приобретает имущественные и неимущественные права, связанные с его деятельностью, может быть истцом и ответчиком в суде (ст. 1 Закона).

В некоторых субъектах РФ имеются экологические фонды на местном уровне. Например, Закон Свердловской области от 18 марта 1998 г. "Об экологических фондах в Свердловской области" предусмотрел, что на данной территории создаются областной и муниципальные экологические фонды. Областной экологический фонд и муниципальные экологические фонды образуют систему экологических фондов на территории Свердловской области и входят в систему экологических фондов Российской Федерации. Областной экологический фонд и муниципальные экологические фонды могут создаваться как внебюджетные либо как целевые бюджетные фонды. Для решения неотложных природоохранных задач средства областного и муниципальных экологических фондов могут быть объединены областным законом о бюджете областного экологического фонда на очередной год или на основании договоров между Свердловской областью и муниципальными образованиями Свердловской области либо между муниципальными образованиями той же области.

4. Плата за природопользование

Платность является одним из основных принципов природопользования. В соответствии с законодательством об окружающей среде введение платности преследует достижение ряда целей. Во-первых, плата за пользование природными ресурсами является источником пополнения государственного и местного бюджетов, а также экологических фондов. Во-вторых, важнейшая цель платежей - стимулирование природопользователей к рациональному использованию тех ресурсов, за которые они платят, и для повышения эффективности их природоохранительной деятельности.

Экологическим законодательством устанавливается два вида платежей - за пользование природными ресурсами и за негативное воздействие на окружающую среду <82>. В свою очередь, каждый из этих видов подразделяется на подвиды. Структура платежей, а также порядок их внесения за природопользование регулируются в основном природоресурсными законодательными и иными нормативными правовыми актами.

<82> В соответствии со ст. 13 Налогового кодекса РФ (часть первая) от 31 июля 1998 г. налог на пользование недрами; налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы; налог на дополнительный доход от добычи углеводородов; сбор за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами; лесной налог; водный налог отнесены к федеральным налогам и сборам // СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3824.

4.1. Плата за пользование природными ресурсами

Отношения по плате за отдельные природные ресурсы регулируются преимущественно соответствующими природоресурсными законодательными актами. Так, общие требования платности использования земли установлены Земельным кодексом РФ. Согласно ст. 65 Земельного кодекса РФ плата за использование земли взимается в форме земельного налога (до введения в действие налога на недвижимость) и арендной платы. Собственники земли, землевладельцы и землепользователи, кроме арендаторов, облагаются ежегодным земельным налогом. За арендуемую землю взимается арендная плата. Порядок исчисления и уплаты земельного налога устанавливается законодательством РФ о налогах и сборах. Порядок определения размера арендной платы, порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности РФ, субъектов РФ или муниципальной собственности, устанавливаются соответственно Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. Размер арендной платы является существенным условием договора аренды земельного участка. Порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земельные участки, находящиеся в частной собственности, устанавливаются договорами аренды земельных участков.

Для целей налогообложения и в иных случаях, предусмотренных Земельным кодексом РФ, федеральными законами, устанавливается кадастровая стоимость земельного участка.

Согласно статье 15 Налогового кодекса РФ (часть первая) земельный налог относится к местным налогам.

Платежи при пользовании недрами регулируются в разделе V Закона РФ "О недрах". При пользовании недрами уплачиваются следующие платежи:

- разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии;
- регулярные платежи за пользование недрами;
- плата за геологическую информацию о недрах;
- сбор за участие в конкурсе (аукционе);
- сбор за выдачу лицензий (ст. 39).

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

Порядок и условия взимания регулярных платежей за пользование недрами с пользователей недр, осуществляющих поиск и разведку месторождений на континентальном шельфе РФ и в исключительной экономической зоне РФ, а также за пределами РФ на территориях, находящихся

под юрисдикцией Российской Федерации, определены Постановлением Правительства РФ от 28 апреля 2003 г. N 249 <83>. Регулярные платежи за пользование недрами по указанным участкам уплачиваются пользователями недр, осуществляющими поиск и разведку месторождений, ежеквартально и зачисляются в федеральный бюджет в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации;

<83> СЗ РФ. 2005. N 14. Ст. 1254.

Общие требования о плате за водопользование устанавливаются Водным кодексом РФ (ст. 20). Такая плата предусматривается договором на водопользование. Ставки платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, порядок расчета и взимания такой платы устанавливаются соответственно Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления.

Платежи за пользование лесным фондом в виде арендной платы или платы по договору купли-продажи лесных насаждений регулируются Лесным кодексом РФ. Минимальные ставки платы за древесину, отпускаемую на корню, утверждены Постановлением Правительства РФ от 19 февраля 2001 г. <84>.

<84> СЗ РФ. 2001. N 10. Ст. 958.

Общие требования к платежам за пользование животным миром установлены Федеральным законом "О животном мире". Пользователи объектами животного мира, получающие в установленном порядке лицензию (разрешение) на пользование объектами животного мира на территории РФ, уплачивают сборы за пользование объектами животного мира в размерах и порядке, которые установлены законодательством РФ о налогах и сборах (ст. 52). Согласно ст. 333.3 Налогового кодекса РФ (часть вторая) ставки сбора устанавливаются за каждый объект животного мира. Так, ставка сбора за медведя бурого (камчатские популяции), медведя белогрудого - 6000 руб., благородного оленя, лося - 1500 руб.

4.2. Плата за негативное воздействие на окружающую среду

Плата за загрязнение окружающей среды и другие виды вредного воздействия на нее рассматривается в праве окружающей среды России и зарубежных государств как один из основных экономических стимулов к тому, чтобы предприятия-природопользователи, деятельность которых связана с такими воздействиями на природу, сами принимали меры по уменьшению загрязнения окружающей среды в соответствии с требованиями законодательства. Такие меры могут проявляться в разных формах. Природопользователи, не заинтересованные в регулярных высоких платежах за чрезмерное загрязнение, могут усовершенствовать технологию производства, построить эффективные очистные сооружения или обеспечивать высокую эффективность работы действующих сооружений. Наконец, значительный эффект по снижению уровней загрязнения природной среды может достигаться предприятиями за счет повышения требовательности к работникам и обеспечения соблюдения трудовой и технологической дисциплины.

Некоторые общие требования относительно платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются в Федеральном законе "Об охране окружающей среды" (ст. 16). К **видам негативного воздействия** на окружающую среду, за которые взимается плата, относятся:

- выбросы в атмосферный воздух загрязняющих 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.

Закон не определил формы платы за негативное воздействие на окружающую среду. В нем говорится о том, что такие формы определяются федеральными законами. На сегодняшний день такие законы не приняты. Этот вопрос был более правильно решен в предшествующем Законе - "Об охране окружающей природной среды" (1991 г.), который предусматривал **два вида платежей** за:

- выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнения в пределах установленных лимитов;

- выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнения сверх установленных лимитов. При этом под лимитами понимаются установленные предприятиям-природопользователям на определенный срок объемы выбросов и сбросов вредных веществ в окружающую среду и размещения отходов производства.

Определение размеров и взимание платы за загрязнение окружающей среды регламентируются на федеральном уровне достаточно подробно документом, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992 г. (в редакции Постановления от 14 июня 2001 г. N 463), который называется "Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия".

Исходными при определении платы за негативное воздействие на окружающую среду являются базовые нормативы платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, размещение отходов и другие виды вредного воздействия, а также коэффициенты, учитывающие экологические факторы.

Устанавливались **два вида базовых нормативов платы**:

- за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия в пределах допустимых нормативов;

- за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия в пределах установленных лимитов (временно согласованных нормативов). При этом базовые нормативы платы за загрязнение окружающей среды в пределах временно согласованных нормативов в пять раз превышали платежи за загрязнение окружающей среды в пределах допустимых нормативов.

Нормативы платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления установлены Постановлением Правительства РФ от 12 июня 2003 г. N 344.

В соответствии с существовавшей концепцией платы за загрязнение базовые нормативы платы устанавливаются по каждому ингредиенту загрязняющего вещества (отхода), виду вредного воздействия с учетом степени опасности их для окружающей природной среды и здоровья населения. Для отдельных регионов и бассейнов рек устанавливаются коэффициенты к базовым нормативам платы, учитывающие экологические факторы - природно-климатические особенности территорий, значимость природных и социально-культурных объектов. К примеру, коэффициент экологической ситуации и экологической значимости атмосферного воздуха в северном экономическом районе РФ - 1,4, центральном - 1,9, уральском - 2, дальневосточном - 1. Коэффициенты экологической ситуации и экологической значимости атмосферного воздуха, водных объектов и почвы могли увеличиваться.

Нормативы платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления для особо охраняемых природных территорий, в том числе лечебно-оздоровительных местностей и курортов, а также для районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, Байкальской природной территории и зон экологического бедствия применяется с использованием коэффициентов, учитывающих экологические факторы, и дополнительного коэффициента 2.

При этом дифференцированные ставки платы определяются умножением базовых нормативов платы на коэффициенты, учитывающие экологические факторы.

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

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

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

В случае отсутствия у природопользователя надлежаще оформленного разрешения на выброс, сброс загрязняющих веществ, размещение отходов вся масса загрязняющих веществ учитывается как сверхлимитная.

Платежи за предельно допустимые выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, уровни вредного воздействия осуществляются за счет себестоимости продукции (работ, услуг), а платежи за превышение их - за счет прибыли, оставшейся в распоряжении природопользователя.

Платежи за негативное воздействие на окружающую среду вносятся поквартально.

Важным является вопрос о том, куда поступают платежи за загрязнение окружающей среды. Ранее, когда существовал Федеральный экологический фонд, в соответствии с Законом РСФСР "Об охране окружающей природной среды" средства, взимаемые за загрязнение окружающей природной среды, перечислялись природопользователями в бесспорном порядке в размере 90% на специальные счета внебюджетных государственных экологических фондов и 10% в доход республиканского бюджета РФ для финансирования деятельности территориальных органов государственного управления в области охраны окружающей природной среды.

На современном этапе распределение платежей за негативное воздействие на окружающую среду регулируется Бюджетным кодексом РФ от 31 июля 1998 г. В соответствии с ним 20% платы поступает в федеральный бюджет; 40% - в бюджеты субъектов РФ; 40% - в местные бюджеты. При этом Кодексом не устанавливается целевое расходование этих финансовых средств.

5. Экологическое страхование

Экологическое страхование - новая правовая мера охраны окружающей среды. Оно является разновидностью страхования, регулируемого Законом РФ от 27 ноября 1992 г. "Об организации страхового дела в Российской Федерации". Некоторые общие требования об экологическом страховании установлены Федеральным законом "Об охране окружающей среды" (ст. 18).

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

Объектами экологического страхования могут быть не противоречащие законодательству РФ имущественные интересы:

- связанные с жизнью, здоровьем страхователя или застрахованного лица (личное страхование);
- связанные с владением, использованием, распоряжением природными ресурсами и иным имуществом (имущественное страхование);
- связанные с возмещением страхователем причиненного им вреда личности или имуществу физического лица, а также вреда, причиненного юридическому лицу (страхование ответственности) <85>.

<85> См.: Моткин Г.А. Основы экологического страхования. М., 1996; Бажайкин А.Л. Экологическое страхование: теория, практика правового регулирования: Автореф. канд. дис. М., 2002.

В Российской Федерации может осуществляться **обязательное государственное экологическое страхование**. Такое страхование в Российской Федерации осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации. Так, в соответствии с Федеральным законом "Об использовании атомной энергии" определенный круг лиц подлежит обязательному

бесплатному страхованию личности от риска радиационного воздействия за счет средств собственников или владельцев (пользователей) объектов использования атомной энергии (ст. 18). В этот круг входят работники ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, командированные на указанные объекты, а также граждане, проживающие, осуществляющие трудовую деятельность или проходящие военную службу в пределах зоны наблюдения ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения. По Закону гражданам России обеспечивается право заключения договора добровольного страхования личности и имущества от риска радиационного воздействия. Выплаты страховых сумм по этому виду страхования должны производиться независимо от выплат сумм по государственному социальному страхованию и социальному обеспечению.

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" <86> устанавливает обязательное страхование ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта (ст. 15). Организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана страховать ответственность за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей природной среде в случае аварии на опасном производственном объекте.

<86> СЗ РФ. 1997. N 30. Ст. 3588.

Минимальный размер страховой суммы страхования ответственности за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей природной среде в случае аварии на опасном производственном объекте составляет для:

а) опасного производственного объекта в случае, если на нем:

- получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества в количествах, равных количеству, указанным в приложении к данному Федеральному закону, или превышающих их, - 7000000 рублей;

- получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества в количествах меньших, чем количества, указанные в приложении к данному Федеральному закону, - 1000000 рублей;

б) иного опасного производственного объекта - 100000 рублей.

В Российской Федерации осуществляется также **добровольное экологическое страхование**. Основным документом в области добровольного страхования является Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации, утвержденное Минприроды России и Российской государственной страховой компанией соответственно 3 декабря и 20 ноября 1992 г. (далее - Типовое положение). На основании этого Положения страховая организация (страховщик) предоставляет страховую защиту гражданской (имущественной) ответственности страхователям за ущерб, причиненный третьим лицам в результате внезапного, непреднамеренного и неожиданного загрязнения окружающей среды на территории России.

Страхователями являются предприятия любой формы собственности, являющиеся юридическими лицами, расположенные на территории России, а также за ее пределами, но имеющие производственные мощности на территории России.

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

Страховым событием (случаем) служит внезапное, непреднамеренное нанесение ущерба окружающей среде в результате аварий, приведших к неожиданному выбросу загрязняющих веществ в окружающую среду. Перечень загрязняющих веществ и причин страховых событий, ущерба по которым подлежат возмещению, оговариваются в каждом конкретном случае при заключении договора страхования.

В Типовом положении определены страховые события, по которым страховщик не несет ответственности. Это события:

- прямо или косвенно связанные с последствиями военных действий, восстаний, путчей, забастовок, внутренних беспорядков, боевых действий;

- вызванные радиоактивным загрязнением, облучением и другими последствиями деятельности, связанной с использованием ядерного топлива;
- связанные с умышленными действиями страхователя при условии, что он знал вредные последствия этой деятельности;
- вызванные нарушением законов и других нормативных актов;
- связанные с управлением производства персоналом, не уполномоченным на это или просрочившим время инструктажа, переподготовки, а также лицами, страдающими душевными болезнями и другими заболеваниями, ограничивающими их дееспособность;
- некоторые другие страховые события.

Основанием возникновения страховых отношений является договор страхования, заключаемый между страхователем и страховщиком. Такой договор заключается на основании письменного заявления страхователя и анкеты, содержащей реквизиты страхователя.

На основании предъявленных данных решается вопрос о приеме на страхование и рассчитываются страховые платежи. Страховые платежи уплачиваются страхователем по тарифным ставкам, которые устанавливаются в процентах от размера годового оборота предприятия. На основании данных об уплате платежей страхователю выдается страховое свидетельство (полис). С этого момента договор экологического страхования вступает в силу. Он заключается сроком на один год с последующей пролонгацией. При заключении договора экологического страхования страховщик производит непосредственный осмотр предприятия.

Условия страхования экологической ответственности предусматривают установление предельных сумм выплат страхового возмещения (лимиты ответственности) и собственного участия страхователя в оплате убытков (франшиза). Лимиты ответственности могут быть установлены для выплат по одному иску, по серии исков, вытекающих из одного страхового случая.

Страховое возмещение выплачивается в размерах, предусмотренных действующим гражданским законодательством, определяемых в результате рассмотрения дел в судебном или другом предусмотренном порядке. Страховое возмещение включает в себя:

- компенсацию ущерба, вызванного повреждением или гибелью имущества;
- сумму убытков, связанную с ухудшением условий жизни и окружающей среды;
- расходы по очистке загрязненной территории и приведению ее в состояние, соответствующее нормативам, при условии что на них дано предварительное согласие страховщика;
- расходы, необходимые для спасения жизни и имущества лиц, которым в результате страхового случая причинен вред, или по уменьшению ущерба, причиненного страховым случаем;
- связанные с предварительным расследованием, проведением судебных процессов и другие расходы по улаживанию любых исков, предъявляемых страхователю, которые могут быть предметом возмещения по договору, при условии что на них дано предварительное согласие страховщика.

Типовое положение определяет конкретные убытки, которые страховщиком не возмещаются. Это убытки:

- связанные с генетическими последствиями загрязнения окружающей природной среды;
- причиненные работникам страхователя во время их нахождения на службе (работе);
- связанные с действием причин, о которых страхователю было известно до начала действия договора;
- штрафы, неустойки и т.п.;
- ущерб имуществу, находящемуся на территории, принадлежащей, занимаемой, используемой, находящейся под охраной или под контролем страхователя.

В целом институт экологического страхования пока не получил развития в России.

6. Меры экономического стимулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды

В целях экономического стимулирования эффективного природопользования и охраны окружающей среды в законодательстве предусматриваются различные меры. Так, разновидностью таких мер являются платежи за негативные воздействия на окружающую среду, рассмотренные выше. Важную стимулирующую роль в изучаемой сфере призваны играть специальные меры, предусмотренные природоресурсным и налоговым законодательством.

В земельном законодательстве экономическое стимулирование рационального землепользования и охраны земель проводится посредством полного освобождения от уплаты земельного налога. Так, согласно ст. 395 Налогового кодекса РФ (часть вторая) от налогообложения освобождаются, в частности:

- организации - в отношении земельных участков, занятых государственными автомобильными дорогами общего пользования;
- религиозные организации - в отношении принадлежащих им земельных участков, на которых расположены здания, строения и сооружения религиозного и благотворительного назначения;
- физические лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также общины таких народов - в отношении земельных участков, используемых для сохранения и развития их традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов.

Федеральный закон "О животном мире" устанавливает экономическое стимулирование охраны, воспроизводства и устойчивого использования объектов животного мира посредством установления налоговых и иных льгот, предоставляемых юридическим лицам и гражданам, обеспечивающим охрану, воспроизводство и устойчивое использование объектов животного мира, а также охрану и улучшение состояния среды их обитания; предоставления юридическим лицам льготных кредитов на выполнение работ по охране и воспроизводству объектов животного мира; премирование должностных лиц и граждан, осуществляющих охрану животного мира, за выявленные нарушения законодательства Российской Федерации об охране и использовании животного мира (ст. 54).

Действие некоторых мер экономического стимулирования обеспечивается специальным, прежде всего налоговым, законодательством Российской Федерации. В соответствии с п. 2 ст. 149 Налогового кодекса РФ (часть вторая) не подлежит налогообложению (освобождается от налогообложения) реализация (а также передача, выполнение, оказание для собственных нужд) на территории Российской Федерации:

- услуг, оказываемых уполномоченными на то органами, за которые взимается государственная пошлина, все виды лицензионных, регистрационных и патентных пошлин и сборов, таможенных сборов за хранение, а также пошлины и сборы, взимаемые государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами при предоставлении организациям и физическим лицам определенных прав (в том числе платежи в бюджеты за право пользования природными ресурсами) (пп. 17);
- оказываемых учреждениями культуры и искусства услуг в сфере культуры и искусства, к которым относятся услуги по предоставлению напрокат аудио-, видеоносителей из фондов указанных учреждений, звукотехнического оборудования, музыкальных инструментов, животных, экспонатов и книг; услуги по изготовлению копий в учебных целях и учебных пособий, фотокопированию, репродуцированию, ксерокопированию, микрокопированию с печатной продукции, музейных экспонатов и документов из фондов указанных учреждений (пп. 20).

К учреждениям культуры и искусства в целях данной главы НК РФ относятся, в частности, заповедники, ботанические сады и зоопарки, национальные парки, природные парки и ландшафтные парки.

Доходы, не учитываемые при определении налоговой базы, указываются ст. 251 Налогового кодекса РФ (часть вторая). В частности, при определении налоговой базы не учитываются доходы в виде имущества, полученного налогоплательщиком в рамках целевого финансирования (п. 14). К средствам целевого финансирования относится имущество, полученное налогоплательщиком и использованное им по назначению, определенному организацией (физическим лицом) - источником целевого финансирования или федеральными законами, в виде средств, полученных предприятиями и организациями, в состав которых входят особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, из резервов, предназначенных для обеспечения безопасности указанных производств и объектов на всех стадиях жизненного цикла и их развития в соответствии с законодательством РФ об использовании атомной энергии.

XVI. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ

1. Понятие, виды и задачи экологического контроля

Экологический контроль - важнейшая правовая мера обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий, функция государственного управления и правовой институт экологического права. Именно посредством экологического контроля в основном обеспечивается принуждение соответствующих субъектов экологического права к исполнению экологических требований. Весьма часто меры юридической ответственности за экологические правонарушения применяются в процессе экологического контроля или по его результатам.

Ранее подчеркивалось, что функция экологического контроля выполняется и при осуществлении иных правовых мер обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды - экологического нормирования, экологической экспертизы, экологического лицензирования, экологической сертификации. Но в рамках всех этих направлений деятельности экологический контроль, то есть обеспечение исполнения эколого-правовых требований, осуществляется объективно, попутно, применительно к каждому из названных видов деятельности. Реализация любой из таких мер, как и проведение экологического контроля, представляет собой самостоятельную, целенаправленную деятельность специально уполномоченных государственных органов, осуществляемую в рамках установленной для процедуры, на основе специальных правовых норм и направленную на решение своих задач.

Российское административное право выделяет два вида контрольной деятельности - контроль и надзор. Под **экологическим контролем** понимается деятельность уполномоченных субъектов по проверке и обеспечению соблюдения и исполнения требований экологического законодательства. **Административный надзор** представляет собой специфическую разновидность государственного контроля. Суть его состоит в постоянном и систематическом наблюдении специальных государственных органов за деятельностью не подчиненных им органов и лиц с целью выявления и пресечения нарушений экологического законодательства. Надзор проводится в отношении органов исполнительной власти, предприятий, общественных формирований и граждан.

Экологический контроль как правовая мера выполняет ряд функций - предупредительную, информационную и карательную.

Роль предупредительной функции заключается в том, что субъекты экологического контроля, зная о возможной проверке исполнения ими правовых экологических требований, самостоятельно проявляют активность в исполнении требований законодательства и предупреждении нарушений. Информационная функция связана с тем, что в процессе контроля соответствующие органы и лица собирают разнообразную информацию о природоохранительной деятельности подконтрольных и поднадзорных объектов. Карательная функция проявляется в применении к нарушителям правовых экологических требований предусмотренных законодательством санкций.

В природоохранительной практике России выделяются следующие виды экологического контроля: государственный, ведомственный, муниципальный, производственный, общественный. Критериями такой классификации служит субъект, от имени которого проводится контроль, и сфера действия контроля.

2. Государственный экологический контроль

Задачей государственного экологического контроля является проверка и обеспечение исполнения правовых требований по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды от загрязнения всеми государственными органами, предприятиями,

организациями и гражданами, которым такие требования адресованы. Государственный контроль носит, таким образом, надведомственный характер.

Существенной особенностью государственного экологического контроля является и то, что он ведется от имени государства. Осуществляемый в рамках экологической функции государства, государственный контроль в данной сфере в значительной мере определяет эффективность данной функции. Потенциально государственный экологический контроль более других видов контроля может влиять на процесс исполнения экологических требований, поскольку он как инструмент осуществления экологической функции государства может использовать не только собственные полномочия государственно-властного характера, но и прибегать к поддержке правоохранительных органов - прокуратуры и суда. Основными мерами административного принуждения при этом являются меры административного пресечения (приостановление или прекращение эксплуатации экологически вредных объектов), административной ответственности (предупреждение, штраф и др.), административно-процессуальные меры (постановка вопроса о привлечении к уголовной или административной ответственности, возмещении экологического вреда или применении мер общественного воздействия).

Государственный экологический контроль проводится в форме **предупредительного и текущего**.

Задачей предупредительного контроля является недопущение хозяйственной, управленческой и иной деятельности, которая в будущем может оказывать вредное воздействие на природу. Осуществляется такой контроль на стадиях ее планирования или проектирования этой деятельности, реализации проекта, ввода объектов в эксплуатацию. **Текущий государственный экологический контроль** осуществляется специально уполномоченными органами на стадии эксплуатации предприятий и иных экологически значимых объектов, в процессе природопользования.

Соответственно подразделению органов государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды на органы общей и специальной компетенции государственный экологический контроль можно подразделить на **общий и специальный**.

Общий экологический контроль осуществляется органами общей компетенции, **специальный** - органами специальной компетенции. Подразделение государственного экологического контроля на общий и специальный предопределяет специфику форм и способов его проведения.

Государственный экологический контроль проводится на определенных **принципах**. Основные из них:

- открытость и доступность для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и иных субъектов нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные экологические требования, выполнение которых проверяется при проведении государственного контроля (надзора);

- законность. Принцип законности проявляется в том, что такой контроль могут проводить лишь уполномоченные органы в пределах компетенции и полномочий, определяемых нормативными правовыми актами;

- периодичность и оперативность проведения мероприятия по контролю, предусматривающего полное и максимально быстрое проведение его в течение установленного срока;

- объективность. Объективность государственного экологического контроля основывается на достоверных и полных данных о деятельности контролируемого объекта;

- разделение хозяйственных и контрольных функций. Принцип разделения хозяйственных и контрольных функций характерен лишь для специально уполномоченных органов государственного экологического контроля. Носивший ранее в основном доктринальный характер, в настоящее время он закреплён в ст. 65 Федерального закона "Об охране окружающей среды". Его суть заключается в том, что функция проведения специального государственного экологического контроля не может возлагаться на органы, эксплуатирующие природные ресурсы;

- возможность обжалования действий (бездействия) должностных лиц органов государственного контроля (надзора), нарушающих порядок проведения мероприятий по контролю, установленный законодательством.

Правовые основы организации и осуществления государственного экологического контроля установлены Конституцией РФ, законами, регулирующими статус Президента РФ, Правительства России и правительств субъектов РФ, экологическим законодательством, а также рядом

специальных подзаконных актов. К основным актам относятся Федеральный закон "Об охране окружающей среды" (ст. ст. 64 - 66), Земельный кодекс РФ (ст. 71), Водный кодекс РФ (ст. 36), Лесной кодекс РФ (ст. 96), Закон РФ "О недрах" (ст. 37), Федеральный закон "О животном мире" (ст. 16), Федеральный закон "Об охране атмосферного воздуха" (ст. 24). В соответствии с названными Законами Правительство РФ утвердило ряд положений об осуществлении государственного контроля за использованием и охраной отдельных природных ресурсов (**см. Приложение 1 к учебнику**).

Государственный контроль в сфере взаимодействия общества и природы регулируется также законом общего характера - Федеральным законом от 8 августа 2001 г. "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)". Хотя этот Закон, судя по названию, регулирует отношения в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), он предусматривает ряд существенных положений по организации и проведению контроля, важных для эффективной реализации этой важнейшей функции государственного управления.

Как предусматривает ст. 1, данный Федеральный закон не применяется к мероприятиям по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органов государственного контроля (надзора) с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями и на них не возлагаются обязанности по предоставлению информации и исполнению требований органов государственного контроля (надзора), а также к мероприятиям по контролю, проводимым в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по их инициативе. В контексте Закона мероприятие по контролю - совокупность действий должностных лиц органов государственного контроля (надзора), связанных с проведением проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем обязательных требований. Очевидно, во-первых, то, что применительно к государственному экологическому контролю взаимодействие с юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями необходимо и полезно для обеих сторон, во-вторых, - на названных субъектах как природопользователях возложен большой ряд обязательных экологических требований.

2.1. Государственный общий экологический контроль

Государственный общий экологический контроль проводится Президентом России, Правительством РФ, правительствами субъектов РФ, администрацией субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Полномочия **Президента России** как главы государства по проведению экологического контроля регулируются Конституцией РФ, другими актами. Такой контроль проводится в форме непосредственного контроля Президента и опосредованного - через подразделения его администрации. Непосредственный контроль Президент РФ осуществляет через подбор и расстановку на федеральном уровне кадров, имеющих отношение к решению экологических проблем в стране. По представлению Председателя Правительства РФ он назначает на должности министров, председателей государственных комитетов, руководителей федеральных служб.

Президентский контроль реализуется через Контрольное управление Президента РФ и его территориальные подразделения (окружные инспекции), полномочных представителей Президента РФ в субъектах Федерации.

Государственный общий экологический контроль осуществляют также **органы исполнительной власти общей компетенции** - Правительство РФ, правительства (администрации) субъектов Федерации. Экологический контроль проводится ими путем заслушивания на своих заседаниях отчетов и докладов руководителей государственных структур исполнительной власти в области природопользования и охраны окружающей среды; контроля за исполнением законов, иных нормативных правовых актов в данной сфере соответствующими органами исполнительной власти; отмены принимаемых министерствами и ведомствами актов, если они противоречат Конституции РФ, конституциям (уставам) субъектов РФ, указам Президента РФ, постановлениям правительств.

Правительства (администрации) субъектов РФ осуществляют контроль за использованием природных ресурсов и охраной окружающей среды, соблюдением утвержденных проектов строительства, состоянием учета и отчетности в организациях.

2.2. Государственный специальный экологический контроль

Государственный специальный экологический контроль проводится преимущественно органами надведомственной компетенции. Данный вид контроля характеризуется, во-первых, тем, что эти органы в пределах своей компетенции контролируют деятельность органов исполнительной власти, предприятий, граждан по вопросам природопользования и охраны окружающей среды. Во-вторых, между субъектами и объектами этого контроля отсутствует организационная подчиненность.

Детальное регулирование такого контроля осуществляется Положением о государственном земельном контроле, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 19 ноября 2002 г. N 833; Положением о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 12 мая 2005 г. N 293; Положением об осуществлении государственного контроля за использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов, расположенных на территориях режимных военных и оборонных объектов, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 24 января 1998 г.; Положением об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2006 г. N 801; Положением о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 15 января 2001 г.; другими актами.

Важные положения, касающиеся организации и проведения мероприятий по контролю, предусмотрены Федеральным законом "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)".

Круг органов, уполномоченных на проведение государственного надведомственного экологического контроля, широк. В систему таких органов входят как специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды, использования и охраны отдельных природных ресурсов, так и министерства и ведомства РФ, выполняющие определенные задачи в данной сфере, включая:

- Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору;
- Федеральную службу по надзору в сфере природопользования;
- Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору;
- Министерство природных ресурсов РФ;

- иные министерства и ведомства РФ (Министерство внутренних дел РФ, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и др.).

Специально уполномоченные органы проводят государственный экологический контроль в форме предупредительного и текущего. При этом предупредительный контроль осуществляется применительно к различным видам экологически значимой деятельности и различными способами. Основными из них являются согласования с природоохранными органами, дача ими заключений на проекты решений. Так, в соответствии с Федеральным законом "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" размещение, проектирование, строительство, реконструкция и ввод в эксплуатацию хозяйственных и иных объектов, а также внедрение новых технологических процессов согласовываются с федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства (ст. 50).

Текущий государственный экологический контроль осуществляется специально уполномоченными органами на стадии эксплуатации предприятий и иных экологически значимых объектов, в процессе природопользования. Текущий контроль может быть **плановым** и **внеплановым**.

Важнейшим условием решения задач, возложенных на органы государственного экологического контроля, служит наличие достаточного объема полномочий государственных инспекторов по охране природы и использованию природных ресурсов. При осуществлении государственного экологического контроля инспекторы в пределах своей компетенции имеют **право**:

- посещать в целях проверки организации, объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, в том числе объекты, подлежащие государственной охране, оборонные объекты, объекты гражданской обороны, знакомиться с документами и иными необходимыми для осуществления государственного экологического контроля материалами;
- проверять соблюдение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, работу очистных сооружений и других

обезвреживающих устройств, средств контроля, а также выполнение планов и мероприятий по охране окружающей среды;

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

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

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

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

- осуществлять иные определенные законодательством полномочия.

Некоторые существенные полномочия государственных инспекторов по охране природы законодательством установлены применительно к иным сферам. Так, согласно Федеральному закону "Об охране атмосферного воздуха" они вправе аннулировать разрешения на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и на вредные физические воздействия на него или приостанавливать действие таких разрешений на определенный срок, если условия таких разрешений не соблюдаются; давать предписания, обязательные для физических и юридических лиц, об ограничении, о приостановлении или о прекращении выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него.

Приведенный перечень прав убеждает в том, что государственные инспекторы по охране природы и использованию природных ресурсов обладают необходимым объемом правомочий для эффективного выполнения возложенных на них задач и обязанностей.

Для обеспечения защиты законных интересов субъектов экологического права Федеральным законом "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" установлены требования о порядке проведения контроля. В частности, для проведения контроля органом государственного контроля (надзора) издается распоряжение (приказ). В распоряжении (приказе) указываются лицо (лица), уполномоченное на проведение контроля, и должность; цели, задачи и предмет проводимого мероприятия по контролю; правовые основания проведения контроля, в том числе нормативные правовые акты, обязательные требования которых подлежат проверке; срок проведения контроля.

Контроль может проводиться только тем должностным лицом (лицами), которое указано в распоряжении (приказе). Его продолжительность не должна превышать один месяц. В исключительных случаях, определенных Законом, срок проведения контроля может быть продлен, но не более чем на один месяц.

Контроль за выполнением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных экологических требований должен быть плановым. При этом в отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя каждым органом государственного контроля (надзора) плановое мероприятие по контролю может быть проведено не более чем один раз в два года.

Одновременно Закон предусматривает проведение внепланового контроля. Так, внеплановые проверки проводятся для контроля исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений в деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя, выявленных в результате планового контроля.

Внеплановый контроль проводится также в случаях:

- получения информации от юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, органов государственной власти о возникновении аварийных ситуаций, об изменениях или о нарушениях технологических процессов, а также о выходе из строя сооружений, оборудования, которые могут непосредственно причинить вред жизни, здоровью людей, окружающей среде и имуществу граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

- возникновения угрозы здоровью и жизни граждан, загрязнения окружающей среды, повреждения имущества, в том числе в отношении однородных товаров (работ, услуг) других юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей;

- обращения граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с жалобами на нарушения их экологических прав и законных интересов действиями (бездействием) иных юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей, связанные с невыполнением ими

обязательных требований, а также получения иной информации, подтверждаемой документами и иными доказательствами, свидетельствующими о наличии признаков таких нарушений.

При этом решение органа государственного контроля (надзора) о проведении внепланового контроля должно быть мотивированным.

Экологическим законодательством установлены некоторые особенности проведения государственного экологического контроля. О некоторых таких особенностях выше уже говорилось.

Федеральным законом "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" установлен ряд ограничений при проведении контроля (ст. 8). Так, должностные лица органов государственного контроля (надзора) не вправе:

- проверять выполнение обязательных требований, не относящихся к компетенции органа государственного контроля (надзора);

- осуществлять плановые проверки в случае отсутствия при проведении контроля должностных лиц или работников проверяемых юридических лиц или индивидуальных предпринимателей либо их представителей;

- требовать представление документов, информации, образцов (проб) продукции, если они не являются объектами мероприятий по контролю и не относятся к предмету проверки, а также изымать оригиналы документов, относящихся к предмету проверки;

- требовать образцы (пробы) продукции для проведения их исследований (испытаний), экспертизы без оформления акта об отборе образцов (проб) продукции в установленной форме и в количестве, превышающем нормы, установленные государственными стандартами или иными нормативными документами;

- распространять информацию, составляющую охраняемую законом тайну и полученную в результате проведения мероприятий по контролю, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ;

- превышать установленные сроки проведения мероприятий по контролю.

Законом предусмотрены требования по оформлению результатов проведения контроля. По результатам проведения контроля должностным лицом (лицами) органа государственного контроля (надзора), осуществляющим проверку, составляется акт установленной формы. Акт составляется в двух экземплярах. Помимо таких данных, как дата, время и место составления акта; наименования органа государственного контроля (надзора); фамилии и должности лица (лиц), проводившего мероприятие по контролю; даты проведения контроля, в нем указываются: сведения о результатах мероприятия по контролю, в том числе о выявленных нарушениях, об их характере, о лицах, на которых возлагается ответственность за совершение этих нарушений; сведения об ознакомлении или об отказе в ознакомлении с актом представителя юридического лица или индивидуального предпринимателя, а также лиц, присутствовавших при проведении мероприятия по контролю, их подписи или отказ от подписи.

К акту прилагаются акты об отборе образцов (проб) продукции, обследовании объектов окружающей среды, протоколы (заключения) проведенных исследований (испытаний) и экспертиз, объяснения должностных лиц органов государственного контроля (надзора), работников, на которых возлагается ответственность за нарушения обязательных требований, и другие документы или их копии, связанные с результатами контроля.

Один экземпляр акта с копиями приложений вручается руководителю юридического лица или его заместителю и индивидуальному предпринимателю или их представителям под расписку либо направляется посредством почтовой связи с уведомлением о вручении.

В случае выявления в результате мероприятия по контролю административного правонарушения должностным лицом органа государственного контроля (надзора) составляется протокол в порядке, установленном законодательством РФ об административных правонарушениях, и даются предписания об устранении выявленных нарушений.

При выявлении в результате проведения мероприятия по контролю нарушений юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем обязательных экологических требований должностные лица органов государственного контроля (надзора) в пределах своих полномочий, предусмотренных законодательством РФ, обязаны принять меры по устранению выявленных нарушений, их предупреждению, предотвращению возможного причинения вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде и имуществу, а также меры по привлечению лиц, допустивших нарушения, к ответственности.

В случае если при проведении контроля будет установлено, что товар (работа, услуга) может причинить вред жизни, здоровью, окружающей среде и имуществу потребителей, орган государственного контроля (надзора) обязан довести до сведения потребителей информацию об опасном товаре (работе, услуге), о способах предотвращения возможного вреда, принять меры к недопущению причинения вреда, в том числе путем приостановления производства (реализации, выполнения) товара (работы, услуги) и (или) отзыва товара с рынка в порядке, установленном законодательством РФ, с последующим возмещением затрат за счет виновного лица.

При этом орган государственного контроля (надзора) может обращаться в суд с требованием о возмещении расходов на проведение исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований.

Федеральным законом "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" установлены конкретные обязанности должностных лиц органов государственного контроля (надзора) при проведении мероприятий по контролю (ст. 11). В частности, они **обязаны**:

- своевременно и в полной мере исполнять предоставленные в соответствии с законодательством РФ полномочия по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований;

- соблюдать законодательство РФ, права и законные интересы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

- посещать объекты (территории и помещения) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в целях проведения мероприятия по контролю только во время исполнения служебных обязанностей при предъявлении служебного удостоверения и распоряжения органов государственного контроля (надзора) о проведении мероприятия по контролю;

- не препятствовать представителям юридического лица или индивидуального предпринимателя присутствовать при проведении контроля, давать разъяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;

- предоставлять должностным лицам юридического лица или индивидуальным предпринимателям либо их представителям, присутствующим при проведении контроля, относящуюся к предмету проверки необходимую информацию;

- знакомить должностных лиц юридического лица или индивидуального предпринимателя либо их представителей с результатами контроля;

- при определении мер, принимаемых по фактам выявленных нарушений, учитывать соответствие указанных мер тяжести нарушений, их потенциальной опасности для жизни, здоровья людей, окружающей среды и имущества, а также не допускать необоснованные ограничения прав и законных интересов граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Некоторые из этих обязанностей предусмотрены также в ст. 66 Федерального закона "Об охране окружающей среды".

Реализация названных положений позволяет органам государственного экологического контроля с необходимой степенью эффективности осуществлять данную функцию государственного управления.

3. Ведомственный и производственный экологический контроль

Сущность **ведомственного экологического контроля** заключается в основном в обеспечении центральными органами исполнительной власти РФ и субъектов РФ выполнения правовых требований по рациональному природопользованию и охране окружающей среды подведомственными объектами. Такими объектами являются государственные учреждения, организации и предприятия, находящиеся в подчинении вышестоящих органов. Обратим внимание на то, что ведомственный контроль осуществляется государственными органами, но он не является частью рассмотренного выше государственного экологического контроля. Различие между ними прежде всего в сфере осуществления: ведомственный контроль ограничивается отраслевой сферой, государственный контроль носит надведомственный характер. Другое существенное отличие в том, что объекты надведомственного контроля не находятся в подчинении контролирующих органов.

На вопрос о том, осуществляется ли ведомственный контроль только государственными органами, либо он может проводиться также негосударственными структурами федерального или

территориального уровня, имеющими в своем ведении объекты, являющиеся субъектами права окружающей среды, ответ может быть положительным. Такие структуры также заинтересованы, прежде всего экономически, в поддержании экологического правопорядка на подведомственных объектах, так как несоблюдение экологических требований будет влиять на экономические результаты их деятельности и прибыль.

Содержание ведомственного контроля определяется рядом факторов: а) спецификой отрасли; б) экологически значимыми задачами, стоящими перед отраслью в целом и подведомственными объектами и в) конкретными правами и обязанностями подразделений и лиц, осуществляющих ведомственный контроль.

Сферой **производственного экологического контроля** служит производственно-хозяйственная деятельность предприятий и иных хозяйствующих субъектов. Важность его проведения и высокой эффективности обусловлена тем, что предприятия являются основной категорией природопользователей. Преимущественно им адресованы правовые требования, касающиеся обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий.

Содержание производственного контроля зависит прежде всего от специфики предприятия. Экологический контроль проводит руководитель предприятия, руководители функциональных служб (главного инженера, энергетика, технолога, механика и др.) и производственных подразделений. Потенциально наиболее полезным может быть контроль, осуществляемый экологическими службами. Правда, в целях экономии и в силу недооценки важности данного направления экологические службы на предприятиях часто отсутствуют. С учетом важности производственного экологического контроля и в целях повышения его эффективности Федеральным законом "Об охране окружающей среды" установлена обязанность субъектов хозяйственной и иной деятельности предоставить сведения об организации производственного экологического контроля в органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие соответственно государственный и муниципальный контроль (ст. 67).

Главной задачей производственного экологического контроля является проверка: а) выполнения планов и мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды; б) соблюдению нормативов предельно допустимых воздействий на природу, установленных предприятию; в) выполнения иных требований законодательства об окружающей среде и др.

Меры по пресечению выявляемых нарушений правовых экологических требований в рамках ведомственного и производственного контроля принимаются уполномоченными должностными лицами. На предприятии это, как правило, руководитель.

Эффективность ведомственного и производственного экологического контроля во многом зависит от взаимодействия с органами государственного экологического контроля. Пока такое взаимодействие не развито. Более того, руководители предприятий и экологические службы считают своей задачей защиту интересов предприятия любым путем, в том числе посредством сокрытия фактов нарушения экологического законодательства, представления государственным органам недостоверных сведений, а порой и прямого попустительства правонарушений.

Сотрудничество органов государственного, ведомственного и производственного экологического контроля - важный резерв повышения эффективности природоохранной деятельности на разных уровнях. Инициатива такого сотрудничества может исходить от любого субъекта. Много в развитии сотрудничества и обеспечении эффективного взаимодействия в данной сфере в силу правового статуса зависит от позиции органов государственного экологического контроля. Важно при этом реализовать не только административные методы, но и методы убеждения, воспитания.

4. Муниципальный и общественный экологический контроль

Важность организации и осуществления муниципального экологического контроля обусловлена тем обстоятельством, что источники вредных воздействий на состояние окружающей стороны расположены на территориях муниципальных образований и многие экологические проблемы носят прежде всего локальный характер.

Требования о муниципальном экологическом контроле предусмотрены в экологическом законодательстве, законодательстве о местном самоуправлении и в иных актах.

Общие требования о муниципальном экологическом контроле предусмотрены Федеральным законом "Об охране окружающей среды" (ст. 68). Закон устанавливает, что муниципальный экологический контроль на территории муниципального образования осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами. Осуществляется такой контроль в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Полномочия по обеспечению муниципального экологического контроля установлены Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". В частности, важные задачи по охране окружающей среды могут быть решены посредством контроля за использованием земель на территории муниципального образования. В соответствии с Земельным кодексом РФ органы местного самоуправления играют активную роль на стадии согласования отвода земельного участка под строительство.

Во взаимодействии с территориальными подразделениями государственных органов, осуществляющих контроль за охраной и использованием земель, органы местного самоуправления не допускают самовольного занятия земельных участков; следят за соблюдением установленного режима использования земельных участков в соответствии с их целевым назначением, принимают меры к устранению нарушений земельного законодательства; обеспечивают выполнение экологических требований при отводе земель; контролируют соблюдение таких требований при размещении, проектировании, строительстве и эксплуатации предприятий и других объектов.

В соответствии с Законом РФ "О недрах" в компетенцию органов местного самоуправления входит контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (ст. 5).

Для реализации полномочий органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, в том числе по осуществлению муниципального экологического контроля, в последнее время в структуре этих органов создаются отделы по охране окружающей среды, вводится должность заместителя главы администрации по вопросам экологии и санитарии <87>.

<87> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. М.: Юрист, 1997. С. 318.

Решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами. Такие могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда. Неисполнение или ненадлежащее исполнение решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления влечет ответственность в соответствии с законами.

С учетом того, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду, а также в связи с низкой эффективностью реализации экологической функции государством, в российском экологическом праве остро стоит проблема разработки и осуществления современной концепции общественного экологического контроля.

В формируемом правовом механизме взаимодействия общества и природы имеется существенный сдвиг в направлении его демократизации. Важно то, что граждане и общественные экологические объединения получили некоторые возможности участвовать в рамках права в обеспечении выполнения или контроле за выполнением экологических требований в предпринимательской и управленческой сферах на стадиях подготовки и принятия хозяйственных и управленческих экологически значимых решений. Речь идет о возможностях реализации ими контрольных функций в рамках ряда следующих процедур, в большей или меньшей степени урегулированных в законодательстве.

В соответствии с Земельным кодексом РФ граждане, общественные организации (объединения) и органы территориального общественного самоуправления имеют право участвовать в решении вопросов, затрагивающих интересы населения и связанных с изъятием, в

том числе путем выкупа, земельных участков для государственных и муниципальных нужд и предоставлением этих земельных участков для строительства. Реализация этого права важна в контексте общественного контроля за распоряжением земельными ресурсами. Однако формы и процедуры участия общественности в решении вопросов предоставления земельных участков для строительства Земельный кодекс РФ не устанавливает. Он ограничивается положением о том, что органы местного самоуправления городских или сельских поселений информируют население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства (ст. 31). Правда, при предоставлении земельных участков в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и этнических общностей допускается проведение сходов и референдумов граждан. Решение принимается с учетом их результатов.

Общественные контрольные функции по проверке выполнения экологических требований реализуются также в рамках общественных слушаний по результатам оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, общественной экологической экспертизы.

Важной формой осуществления общественного экологического контроля за деятельностью предприятий и государственных органов является затребование от них информации о природоохранной деятельности и состоянии окружающей среды, право на которое предусмотрено рядом законов. На основе полученной информации граждане и общественные формирования вправе обжаловать решения, действия и бездействие, нарушающие их экологические права и законные интересы в суде. С проведением общественного экологического контроля может быть связано также обжалование в суде заключения государственной экологической экспертизы, если оно противоречит требованиям законодательства, экологическим правам и интересам граждан и общественных формирований.

Повышению эффективности экологического контроля в России способствовало бы развитие сотрудничества и взаимодействия всех органов контроля, особенно государственного и общественного, с органами прокуратуры.

XVII. ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

1. Понятие и функции юридической ответственности за экологические правонарушения

Под **юридической ответственностью за экологические правонарушения** понимается отношение между государством в лице специально уполномоченных органов в области охраны окружающей среды, правоохранительных органов, иными уполномоченными субъектами и совершившим экологическое правонарушение лицом (физическим, должностным или юридическим) по применению к нарушителю соответствующего взыскания. Сущность юридической ответственности заключается в неблагоприятных последствиях, наступающих для нарушителя экологических требований.

Посредством применения юридической ответственности реализуется государственное принуждение к исполнению экологических требований. При этом важно иметь в виду, что юридическая ответственность не является единственным инструментом принуждения к исполнению экологических требований в механизме экологического права. С учетом специфики функций этого механизма такую роль играют также государственная экологическая экспертиза, экологическое лицензирование, экологическая сертификация, экологический контроль, в

определенной мере - экономические меры (например, платежи за негативные воздействия на окружающую среду).

Об особом месте юридической ответственности в механизме обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды свидетельствует роль санкции в структуре эколого-правовой нормы. В соответствии с общей теорией права норма права, являющаяся первичной ячейкой экологического права, состоит из трех взаимосвязанных элементов - гипотезы, диспозиции и санкции. Санкция - это элемент правовой нормы, в котором определяются меры государственного и иного взыскания, применяемые к нарушителю предусмотренного диспозицией правила. Таким образом, санкция является мерой юридической ответственности за экологическое правонарушение. При отсутствии санкции фактически отсутствует правовая норма. Отсутствие санкций обрекает экологическое требование на бездействие.

Ответственность за экологические правонарушения выполняет ряд основных функций:

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

Основанием возложения юридической ответственности в рассматриваемой сфере служит экологическое правонарушение.

2. Понятие, виды и структура экологических правонарушений

Экологическое правонарушение - это противоправное, как правило, виновное деяние (действие или бездействие), совершаемое правоспособным субъектом, причиняющее экологический вред или создающее реальную угрозу причинения такого вреда либо нарушающее права и законные интересы субъектов экологического права.

С учетом степени общественной опасности экологические правонарушения подразделяются на проступки и преступления. Первые - менее общественно опасные деяния по сравнению со вторыми и являются дисциплинарными, административными и гражданскими правонарушениями. За экологические правонарушения наступает дисциплинарная, административная, уголовная и гражданско-правовая ответственность. Законом РСФСР "Об охране окружающей природной среды" предусматривалась также материальная ответственность за экологические правонарушения. Однако новым Федеральным законом "Об охране окружающей среды" она была обоснованно исключена.

В соответствии с общей теорией права экологическое правонарушение по своей структуре состоит из объекта, субъекта, объективной и субъективной сторон.

Объектом экологического правонарушения являются общественные отношения по поводу окружающей среды в целом и ее отдельных компонентов, регулируемые и охраняемые нормами права. Эти отношения по своему содержанию касаются собственности на природные ресурсы, природопользования, охраны окружающей среды от вредных воздействий, экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Для **объективной стороны экологического правонарушения** характерно наличие трех элементов:

- а) противоправность поведения;
- б) причинение или реальная угроза причинения экологического вреда либо нарушение иных законных прав и интересов субъектов экологического права;
- в) причинная связь между противоправным поведением и нанесенным экологическим вредом или реальной угрозой причинения такого вреда либо нарушением иных законных прав и интересов субъектов экологического права.

Субъектами экологического правонарушения могут быть юридические, должностные и физические лица, в том числе иностранные юридические лица и граждане, совершившие правонарушения, связанные с природопользованием или охраной окружающей среды на территории России или территории, находящейся под ее юрисдикцией.

Состав субъектов варьируется в зависимости от вида экологического правонарушения. Так, субъектами дисциплинарной ответственности являются должностные лица и работники

предприятий, уголовной - должностные лица и граждане, административной - юридические лица, должностные лица и граждане.

В соответствии с действующим законодательством административная и уголовная ответственность физических лиц за экологические правонарушения наступает с 16-летнего возраста. В порядке гражданского судопроизводства граждане несут ограниченную ответственность с 14 до 18 лет, полную - с 18 лет. С этого возраста лицо становится полностью дееспособным. Трудовое законодательство не устанавливает возрастных ограничений относительно применения дисциплинарной и материальной ответственности лиц, виновных в совершении экологических правонарушений в трудовой сфере.

Субъективная сторона экологического правонарушения характеризуется виной правонарушителя (за исключением случаев ответственности владельца источника повышенной опасности). Под виной понимается психическое отношение правонарушителя к своему противоправному поведению, которое может проявляться в действии или бездействии. Закон предусматривает две формы вины: умысел (прямой или косвенный) и неосторожность. Умышленным является экологическое правонарушение, при котором нарушитель предвидит наступление общественно вредных последствий своего поведения и желает или сознательно допускает их (например, предприниматель сбрасывает токсичные отходы своего производства на опушке леса, то есть не в установленном для этого месте). Неосторожность бывает двух видов: самонадеянность и небрежность. Самонадеянность имеет место тогда, когда лицо, нарушающее экологическое требование, предвидит общественно вредные последствия своей деятельности, но легкомысленно рассчитывает на возможность избежать их. Небрежность проявляется в том, что лицо не предвидит наступления вредных последствий, хотя должно было и могло их предвидеть. Гражданский кодекс РФ вводит понятие грубой неосторожности. Правда, речь идет о грубой неосторожности самого потерпевшего, содействовавшей возникновению или увеличению вреда, что учитывается при определении размера возмещения вреда правонарушителем (ст. 1083).

В то же время в природоохранительной практике, как уже отмечалось, может иметь место безвиновная (абсолютная) ответственность - за вред, причиненный источником повышенной опасности. Возмещение такого вреда регламентируется ст. 1079 ГК РФ.

Одни экологические правонарушения могут быть совершены при любой форме вины (например, правонарушения, последствиями которых является загрязнение атмосферного воздуха или вод), другие - только при умышленной форме вины (незаконная охота или рыбная ловля), третьи - по неосторожности (например, небрежное обращение с огнем в лесу и нарушение правил пожарной безопасности в лесах).

3. Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения

Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения предусмотрена в ст. 75 Федерального закона "Об охране окружающей среды".

Основания дисциплинарной ответственности, круг субъектов и меры дисциплинарного наказания регулируются Трудовым кодексом РФ от 30 декабря 2001 г. Она выражается в наложении работодателем на виновного работника дисциплинарного взыскания за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него трудовых обязанностей, связанных с природопользованием и охраной окружающей среды. Правонарушение может, к примеру, заключаться в неисполнении главным инженером предприятия требований должностной инструкции относительно эксплуатации промышленного оборудования. В отличие от уголовного и административного законодательства более или менее систематизированный перечень экологических дисциплинарных проступков здесь отсутствует <88>.

<88> Дубовик О.Л. Экологическое право в вопросах и ответах. М.: Проспект, 2001. С. 152.

Субъективной стороной дисциплинарного экологического проступка является, как правило, неосторожность. В соответствии со статьей 192 Трудового кодекса РФ за совершение дисциплинарного проступка могут быть применены следующие **дисциплинарные взыскания**: замечание; выговор; увольнение. Федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены также и **другие** дисциплинарные взыскания.

Порядок наложения и снятия дисциплинарного взыскания урегулирован в трудовом законодательстве. До применения дисциплинарного взыскания работодатель должен затребовать от работника объяснение в письменной форме. В случае отказа работника дать указанное объяснение составляется соответствующий акт. Отказ работника дать объяснение не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания. Дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни работника, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого на учет мнения представительного органа работников.

Приказ (распоряжение) работодателя о применении дисциплинарного взыскания объявляется работнику под расписку в течение трех рабочих дней со дня его издания. Дисциплинарное взыскание может быть обжаловано работником в государственные инспекции труда или органы по рассмотрению индивидуальных трудовых споров.

Если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания к работнику не будет применено новое дисциплинарное взыскание, то он считается не имеющим дисциплинарного взыскания. Работодатель до истечения года со дня применения дисциплинарного взыскания имеет право снять его с работника по собственной инициативе, просьбе самого работника, ходатайству его непосредственного руководителя или представительного органа работников.

По требованию представительного органа работников к дисциплинарной ответственности может быть привлечен руководитель организации, его заместители. Работодатель обязан рассмотреть заявление представительного органа работников о нарушении руководителем организации, его заместителями законов и иных нормативных правовых актов о труде, условий коллективного договора, соглашения и сообщить о результатах рассмотрения представительному органу работников. В случае если факты нарушений подтвердились, работодатель обязан применить к руководителю организации, его заместителям дисциплинарное взыскание вплоть до увольнения.

Наложение дисциплинарного взыскания при наличии правовых оснований не исключает возможности применения к виновному работнику более строгих видов ответственности - административной, уголовной, гражданской.

4. Административная ответственность за экологические правонарушения

Административная ответственность выражается в применении компетентным органом государства мер административного взыскания за совершение административного экологического правонарушения. Под **экологическим правонарушением** признается посягающее на экологический правопорядок, экологические права и свободы граждан, право собственности на природные ресурсы и порядок управления природопользованием и охраной окружающей среды противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие (или бездействие), которое причинило или могло причинить вред окружающей среде и за которое законодательством предусмотрена административная ответственность <89>.

<89> Дубовик О.Л. Экологическое право в вопросах и ответах. М.: Проспект, 2001. С. 137.

Регулируется применение административной ответственности Кодексом РФ об административных правонарушениях и законодательными актами субъектов РФ об административных правонарушениях. Административные экологические правонарушения в Кодексе РФ об административных правонарушениях сформулированы в области охраны собственности (глава 7), в области охраны окружающей природной среды и природопользования (глава 8) и в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель (глава 10).

В области охраны собственности административная ответственность за экологические правонарушения установлена за самовольное занятие земельного участка (ст. 7.1), уничтожение специальных знаков (ст. 7.2), пользование недрами без разрешения (лицензии) либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением (лицензией) (ст. 7.3), самовольную застройку площадей залегания полезных ископаемых (ст. 7.4), самовольную добычу янтаря (ст. 7.5), самовольное занятие водного объекта или пользование им без разрешения (лицензии) (ст. 7.6), повреждение гидротехнического, водохозяйственного или водоохранного сооружения, устройства или установки (ст. 7.7), самовольное занятие земельного участка прибрежной защитной полосы

водного объекта, водоохранной зоны водного объекта либо зоны (округа) санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (ст. 7.8), самовольное занятие участка лесного фонда или участка леса, не входящего в лесной фонд (ст. 7.9), самовольную переуступку права пользования землей, недрами, участком лесного фонда, участком леса, не входящего в лесной фонд, или водным объектом (ст. 7.10), пользование объектами животного мира без разрешения (лицензии) (ст. 7.11), незаконный отвод земельных участков на особо охраняемых землях историко-культурного назначения (ст. 7.16).

В области охраны окружающей природной среды и природопользования административная ответственность установлена за несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов (ст. 8.1), несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами (ст. 8.2), нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами (ст. 8.3), нарушение законодательства об экологической экспертизе (ст. 8.4), сокрытие или искажение экологической информации (ст. 8.5).

Административная ответственность установлена за нарушение правил охраны и использования отдельных природных ресурсов и природных комплексов:

- ответственность за нарушение правил охраны и использования земель установлена за порчу земель (ст. 8.6), невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.7), использование земель не по целевому назначению, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв (ст. 8.8);

- ответственность за нарушение правил охраны и использования недр предусмотрена за нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов (ст. 8.9), нарушение требований по рациональному использованию недр (ст. 8.10), нарушение правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр (ст. 8.11);

- ответственность за нарушение правил охраны и использования вод урегулирована за нарушение порядка предоставления в пользование и режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов (ст. 8.12), нарушение правил охраны водных объектов (ст. 8.13), нарушение правил водопользования (ст. 8.14), нарушение правил эксплуатации водохозяйственных или водоохраных сооружений и устройств (ст. 8.15), невыполнение правил ведения судовых документов (ст. 8.16);

- ответственность за нарушение правил охраны и использования ресурсов природных комплексов установлена за нарушение регламентирующей деятельности во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне РФ правил (стандартов, норм) или условий лицензии (ст. 8.17), нарушение правил проведения ресурсных или морских научных исследований во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне РФ (ст. 8.18), нарушение правил захоронения отходов и других материалов во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне РФ (ст. 8.19), незаконную передачу минеральных и (или) живых ресурсов на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне РФ (ст. 8.20), нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях (ст. 8.39);

- ответственность за нарушение нормативных требований охраны атмосферного воздуха предусмотрена за нарушение правил охраны атмосферного воздуха (ст. 8.21), выпуск в эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума (ст. 8.22), эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума (ст. 8.23);

- ответственность за нарушение правил охраны и использования лесных ресурсов установлена за нарушение порядка отвода лесосек, освидетельствования мест рубок в лесах, не входящих в лесной фонд (ст. 8.24), нарушение правил лесопользования (ст. 8.25), нарушение правил осуществления побочного лесопользования (ст. 8.26), нарушение правил в области воспроизводства, улучшения состояния и породного состава лесов, повышения их продуктивности, семеноводства лесных растений (ст. 8.27), незаконную порубку, повреждение

либо выкапывание деревьев, кустарников или лиан (ст. 8.28), нарушение требований к охране лесов (статья 8.31), нарушение правил пожарной безопасности в лесах (ст. 8.32);

- ответственность за нарушение правил охраны и использования животного мира предусмотрена за уничтожение мест обитания животных (ст. 8.29), нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции животных (ст. 8.33), нарушение установленного порядка создания, использования или транспортировки биологических коллекций (ст. 8.34), уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений (ст. 8.35), нарушение правил переселения, акклиматизации или гибридизации объектов животного мира (ст. 8.36), нарушение правил пользования объектами животного мира (ст. 8.37), нарушение правил охраны рыбных запасов (ст. 8.38);

- ответственность за нарушение требований при осуществлении работ в области гидрометеорологии, мониторинга загрязнения окружающей природной среды и активных воздействий на гидрометеорологические и другие геофизические процессы (ст. 8.40).

Экологическими характеристиками обладают также административные правонарушения, совершаемые в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель, включая нарушение правил борьбы с карантинными, особо опасными и опасными вредителями растений, возбудителями болезней растений, растениями-сорняками (ст. 10.1), нарушение порядка ввоза и вывоза подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза) (ст. 10.2), нарушение правил производства, заготовки, перевозки, хранения, переработки, использования и реализации подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза) (ст. 10.3), нарушение правил карантина животных или других ветеринарно-санитарных правил (ст. 10.6), сокрытие сведений о внезапном падеже или об одновременных массовых заболеваниях животных (ст. 10.7), нарушение ветеринарно-санитарных правил перевозки или убоя животных, правил переработки, хранения или реализации продуктов животноводства (ст. 10.8), проведение мелиоративных работ с нарушением проекта (ст. 10.9), нарушение правил эксплуатации мелиоративных систем или отдельно расположенных гидротехнических сооружений (ст. 10.10).

К экологическим правонарушениям прямое отношение имеет ст. 5.39, устанавливающая административную ответственность за отказ в предоставлении гражданину информации, а также некоторые другие правонарушения, предусмотренные КоАП РФ и законами субъектов РФ.

За совершение перечисленных выше административных экологических правонарушений КоАП РФ предусмотрен **административный штраф**. Штраф является основным наказанием. За совершение некоторых правонарушений наряду со штрафом предусмотрена **конфискация** (коллекционных объектов - ст. 8.34; орудий добывания животных или растений, а также самих животных или растений, их продуктов, частей либо дериватов - ст. 8.35; судна и других орудий лова (ст. 8.37)). Конфискация в этих случаях применяется как дополнительное наказание.

В соответствии с КоАП РФ к административной ответственности за экологические правонарушения могут привлекаться граждане, должностные лица и юридические лица. Размер административного штрафа, налагаемого на граждан, колеблется от 500 до 2500 рублей; на должностных лиц - от 1000 до 20000 рублей; на юридических лиц - от 10000 до 300000 тысяч рублей.

По своим объективным признакам административное правонарушение внешне схоже с преступлением. Поэтому Кодекс об административных правонарушениях одним из предварительных условий возложения административной ответственности предусматривает отсутствие в совершенном нарушении признаков состава преступления. Основные признаки, которые дают возможность разграничить экологическое преступление и административный проступок, приводится, как правило, в УК РФ. Это повторность совершения экологического правонарушения, наличие умысла и др.

В КоАП определяются также **органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать соответствующие дела** (гл. 23). Так, судьи рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 7.5, 7.12, 7.15, 7.17, 7.24, 7.27, 7.28; органы внутренних дел (милиция) рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 8.22, 8.23; органы государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 2 статьи 7.2 (об уничтожении и о повреждении знаков санитарных (горно-санитарных) зон и округов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов), частью 2 статьи 7.8, статьей 8.2, статьей 8.5 (в части информации о состоянии атмосферного воздуха,

источников питьевого водоснабжения, а также о радиационной обстановке), частью 2 статьи 8.6 (о порче земель опасными для здоровья людей и окружающей среды отходами производства и потребления); специально уполномоченными государственными органами в области природопользования и охраны окружающей среды.

Органы, осуществляющие государственный экологический контроль, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 2 статьи 7.2 (об уничтожении и о повреждении знаков особо охраняемых природных территорий, а также знаков, устанавливаемых пользователями животным миром или специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания, зданий и других сооружений, принадлежащих указанным пользователям и органам), статьями 7.11 (пользование объектами животного мира без разрешения (лицензии)), 8.1 (несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов), 8.2 (несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами), 8.18 (нарушение правил проведения ресурсных или морских научных исследований во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации) и других правонарушениях.

Возбуждение и рассмотрение об административном экологическом правонарушении, исполнение постановлений по таким делам регулируется главами 28, 29, 31, 32 КоАП РФ.

Привлечение к административной ответственности за экологические правонарушения не освобождает виновное лицо от обязанности возмещения причиненного экологического или экогенного вреда. Это объясняется тем, что штраф хотя и носит материальный характер, является мерой наказания, а не возмещением вреда; суммы штрафа идут не потерпевшему на возмещение вреда, а направляются в соответствии с законодательством в бюджет или на специальные счета экологических фондов.

5. Уголовная ответственность за экологические преступления

В УК РФ прямо сказано, что его задачей наряду с охраной прав и свобод человека и гражданина, собственности и общественного порядка является охрана окружающей среды.

От чистоты воды, воздуха, качества продуктов, которыми он питается, и, соответственно, от чистоты почвы в значительной степени зависит состояние здоровья человека, являющегося в соответствии с Конституцией РФ высшей ценностью. Между тем деградация природы служит одним из существенных факторов сокращения продолжительности жизни мужчин в России в последние 25 лет с 71 года до 58 лет. На основании данных об уровнях загрязнения атмосферного воздуха в более чем 100 городах России выявлено, что наиболее многочисленная часть населения (15,4 млн. человек) подвергается воздействию взвешенных веществ. По результатам расчетов риска смерти, проводимых Минздравом России, только от загрязнения атмосферного воздуха этими веществами число смертей равняется 21000, что составляет 7% ежегодных случаев смерти среди жителей этих городов <90>. Кто понес уголовную ответственность за это? Начиная с 1961 г. Уголовным кодексом предусматривалась ответственность за экологические преступления, в частности за загрязнение атмосферы.

<90> Онищенко Г.Г. Окружающая среда и состояние здоровья населения // Экологическая безопасность: проблемы, поиск, решения. М., 2001. С. 13.

Экологическое преступление - это предусмотренное уголовным законом и запрещенное им под угрозой наказания виновное общественно опасное деяние (действие или бездействие), посягающее на окружающую среду и ее компоненты, рациональное использование и охрана которых обеспечивает оптимальную жизнедеятельность человека, экологическую безопасность населения и территорий, состоящее в непосредственном противоправном использовании природных объектов (или в противоправном воздействии на их состояние) как социальной ценности, что приводит к негативным изменениям состояния окружающей среды, уничтожению, повреждению ее объектов <91>.

Все составы преступлений, сформулированные в действующем Уголовном кодексе РФ, с точки зрения выполняемых ими функций, относящихся к природопользованию и охране окружающей среды, можно подразделить на три группы: специальные экологические составы, смежные, дополнительные.

Специальные экологические составы сформулированы в отдельной главе "Экологические преступления" (гл. 26). Уголовная ответственность наступает, в частности, за:

- нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ (ст. 246);
- нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов (ст. 247);
- загрязнение вод (ст. 250);
- загрязнение атмосферы (ст. 251);
- загрязнение морской среды (ст. 252);
- порчу земли (ст. 254);
- нарушение правил охраны и использования недр (ст. 255);
- нарушение правил охраны рыбных запасов (ст. 257);
- незаконную охоту (ст. 258);
- уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации (ст. 259);
- другие преступления.

К специальным экологическим составам относится ряд составов, сформулированных в статьях, содержащихся в других главах Кодекса, например, нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики (ст. 215); сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей (ст. 237); жестокое обращение с животными (ст. 245); экоцид (ст. 358).

Смежными составами преступлений в области природопользования и охраны окружающей среды следует считать те из них, которые выполняют экологические функции лишь при определенных обстоятельствах объективного порядка: отказ в предоставлении гражданину информации (ст. 140); регистрация незаконных сделок с землей (ст. 170); терроризм (ст. 205); нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ (ст. 216); нарушение правил безопасности на взрывоопасных объектах (ст. 217) и др.

Некоторые составы, не являясь по своей природе экологическими, при определенных обстоятельствах также могут быть использованы в целях охраны окружающей среды. К **дополнительным** следует отнести ряд преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления: злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285); превышение должностных полномочий (ст. 286); служебный подлог (ст. 292); халатность (ст. 293). Предусмотренные этими статьями преступления могут применяться напрямую к тем должностным лицам, которые своими действиями или бездействием способствовали причинению вреда окружающей среде.

За совершение экологических преступлений УК РФ предусматривает следующие **виды наказаний**:

- **штраф**. Наказание в виде штрафа предусмотрено почти за все экологические преступления. Его размер зависит от характера совершенного преступления. Минимальный размер штрафа - 40 тыс. рублей, максимальный - 500 тыс. рублей;

- **лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью**. Такое наказание предусмотрено за многие экологические преступления. Иногда установлен и срок действия данного наказания;

- **обязательные работы**. Они заключаются в выполнении осужденным в свободное от основной работы или учебы время бесплатных общественно полезных работ, вид которых определяется органами местного самоуправления. Этот вид наказания предусмотрен, в частности, за нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ (до 240 часов);

- **исправительные работы**. Отбываются по месту работы осужденного, при этом из его заработка производятся удержания в доход государства в размере, установленном приговором суда, в пределах от 5 до 20%. Такое наказание установлено, к примеру, за нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений (до 2 лет); за загрязнение атмосферы (до 1 года); за порчу земли (до 2 лет); нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов (до 2 лет);

- **ограничение свободы.** Оно заключается в содержании осужденного, достигшего к моменту вынесения судом приговора восемнадцатилетнего возраста, в специальном учреждении без изоляции от общества в условиях осуществления за ним надзора. Такое наказание предусмотрено за порчу земли (до 2 лет); уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации (до 3 лет);

- **арест.** Он заключается в содержании осужденного в условиях строгой изоляции от общества. Предусматривается за загрязнение вод (до 3 месяцев); за загрязнение морской среды (до 4 месяцев);

- **лишение свободы на определенный срок.** Данный вид наказания предусматривается за многие преступления, в том числе за нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ (до 5 лет); нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов (от 3 до 8 лет); нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами (до 5 лет); загрязнение вод (до 5 лет); загрязнение атмосферы (до 5 лет); порчу земли (до 5 лет); уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации (до 3 лет); уничтожение или повреждение лесов (до 7 лет). Наиболее строгая уголовная ответственность предусмотрена за экоцид, т.е. массовое уничтожение растительного и животного мира, отравление атмосферы или водных ресурсов, а также совершение иных действий, способных вызвать экологическую катастрофу. Данное преступление наказывается лишением свободы на срок от 12 до 20 лет (ст. 358).

Субъективная сторона составов экологического преступления выражается, как правило, в форме косвенного умысла, когда лицо осознает нарушение им соответствующих правил, предвидит возможность наступления негативных для состояния окружающей среды или здоровья человека последствий и сознательно допускает их наступление либо относится к этому безразлично. В ряде статей, связанных главным образом с загрязнением окружающей среды, нарушением правил обращения с опасными веществами и отходами, вина выражается в форме неосторожности.

Оценивая практику применения уголовной ответственности за экологические преступления, специалисты отмечают ее низкую эффективность. Общее число зарегистрированных в стране преступлений сократилось в 2000 г. на 1,6%, но экологических - возросло на 19,4%. В результате их удельный вес в общей структуре преступности увеличился с 0,3% в 1999 г. до 0,5 в 2000 г. По-прежнему преобладает незаконная порубка деревьев (50,7%), незаконная добыча водных животных и растений (42,7%), незаконная охота (4,9%), которые в совокупности составляют 98,3% от числа всех экологических преступлений (в 1999 г. - 97,7%) <92>.

<92> Дубовик О.Л. Экологическое право. Элементарный курс. М.: Юристъ, 2002. С. 160.

Экологические правонарушения относятся в России к категории наиболее распространенных. Но при этом латентность экологических преступлений достигает 95 - 99% <93>.

<93> Плешаков А.М. Уголовно-правовая борьба с экологическими преступлениями: Автореф. докт. дис. М., 1994. С. 5.

По оценкам директора НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, "в России сложилась парадоксальная ситуация: при нарастании экологического кризиса наблюдается атрофия и разбалансированность государственного контроля и управления, при росте числа правонарушений и злоупотреблений просматривается линия на затухание судебного-правового реагирования" <94>.

<94> Сухарев А.Я. Экологическая преступность: ее социальные корни и общественная опасность // Криминологические и правовые проблемы обеспечения экологической безопасности. Сборник научных трудов. М., 1996. С. 6.

6. Конституционная ответственность за экологические правонарушения

Современное российское законодательство предусматривает новый вид юридической ответственности за экологические правонарушения, которую можно назвать конституционной. Установление этого вида ответственности связано с потребностями решения важнейшей задачи обеспечения единообразного законодательного регулирования общественных экологических отношений в пределах всего государства, что служит фактором укрепления российской федеративной государственности. Особенно актуальна эта задача для федеративного государства на его стадии формирования нового законодательства и становления основ федеративной государственности. Значение конституционной ответственности подтверждается практикой нормотворческой деятельности на федеральном, региональном и местном уровнях, характеризуемой нарушением принципа соответствия принимаемых актов Конституции РФ, законам и другим нормативным правовым актам. Такая практика является довольно распространенной в течение всего периода развития современного Российского государства. Требование о соответствии установлено Конституцией РФ и другими актами.

Конституционная ответственность регулируется Федеральным законом от 6 октября 1999 г. "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" <95>, а также Федеральным законом от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" <96>.

<95> СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005; Российская газета. 2002. 14 мая.

<96> СЗ РФ. 1995. N 35. Ст. 3506; СЗ РФ. 2000. N 32. Ст. 3330.

Так, согласно статье 3.1 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" органы государственной власти субъектов Российской Федерации несут ответственность за нарушение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также обеспечивают соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам принимаемых (принятых) ими конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов и осуществляемой ими деятельности.

В случае принятия органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам и повлекших за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности РФ, национальной безопасности России и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ, органы государственной власти субъектов Российской Федерации несут ответственность в соответствии с Конституцией РФ и данным Федеральным законом.

Правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, иных органов государственной власти субъекта РФ, а также правовые акты должностных лиц указанных органов, противоречащие Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, подлежат опротестованию соответствующим прокурором или его заместителем в установленном законом порядке (ст. 27).

Согласно Федеральному закону обязанности по обеспечению соблюдения Конституции Российской Федерации и федеральных законов на уровне субъектов РФ возложены на законодательный орган государственной власти субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации при осуществлении ими своих полномочий.

При выявлении несоответствия закона субъекта РФ или иного нормативного правового акта законодательного органа государственной власти субъекта РФ федеральному законодательству, конституции (устава) субъекта РФ до принятия мер конституционной ответственности Президент России вправе обратиться в представительный орган государственной власти субъекта РФ с представлением о приведении их в соответствие с Конституцией РФ, федеральными

конституционными законами и федеральными законами, конституциями (уставами). В случае возникновения разногласий при реализации этого права Президент России использует согласительные процедуры для их разрешения. Если не удастся достичь согласованного решения, Президент России может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Законы субъекта РФ, правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, правовые акты органов исполнительной власти субъекта РФ и правовые акты их должностных лиц, нарушающие права и свободы человека и гражданина, права общественных объединений и органов местного самоуправления, могут быть обжалованы в судебном порядке.

Что касается акта высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта), актов органов исполнительной власти субъекта РФ, ст. 29 установила право Президент России приостановить их действие в случае противоречия этого акта Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

В период действия указа Президента России о приостановлении действия соответствующих актов высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) и (или) органом исполнительной власти субъекта РФ не может быть издан другой акт, имеющий тот же предмет регулирования, за исключением акта, отменяющего акт, действие которого приостановлено Президентом России, либо вносящего в него необходимые изменения. При этом высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) вправе обратиться в соответствующий суд для решения вопроса о соответствии изданного им или органом исполнительной власти субъекта РФ акта Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации.

В определенных Законом случаях Президент России выносит **предупреждение** высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта). Эти случаи касаются:

- издания высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

- уклонения высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в течение двух месяцев со дня издания указа Президента России о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) либо нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта РФ от издания нормативного правового акта, предусматривающего отмену приостановленного нормативного правового акта, или от внесения в указанный акт изменений, если в течение этого срока высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора (ст. 29.1).

Срок, в течение которого Президент России выносит предупреждение высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу решения суда или со дня официального опубликования указа Президента России о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) либо нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта РФ, если высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора.

Если в течение месяца со дня вынесения Президентом России предупреждения высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) указанное лицо не приняло в пределах своих полномочий

мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, Президент России **отрешает** высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) **от должности**.

Президент России в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, вправе по мотивированному представлению Генерального прокурора РФ **временно отстранить** высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления.

Решение Президента России о предупреждении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) или об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) от должности принимается в форме указа. Такой указ вступает в силу через десять дней со дня его официального опубликования.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), полномочия которого были прекращены указом Президента России об отрешении указанного лица от должности, вправе обжаловать данный указ в Верховный Суд РФ в течение десяти дней со дня официального опубликования указа. Верховный Суд РФ должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее десяти дней со дня ее подачи.

Согласно ст. 70 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с законом. В частности, ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением наступает в результате утраты доверия населения. Порядок и условия такой ответственности определяются уставами муниципальных образований.

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, конституции, устава субъекта Российской Федерации, федеральных законов, законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования (ст. 72).

Конституционная ответственность наступает в случае принятия нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции, уставу, закону субъекта РФ, уставу муниципального образования (ст. 73).

Представительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования, принявший (издавший) нормативный правовой акт, который признан судом противоречащим Конституции РФ, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции, уставу, закону субъекта РФ, уставу муниципального образования, обязаны в установленный решением суда срок отменить данный нормативный правовой акт или отдельные его положения, а также опубликовать информацию о решении суда в течение десяти дней со дня вступления решения суда в силу.

В случае если представительным органом местного самоуправления, главой муниципального образования не отменены нормативный правовой акт или отдельные его положения, которые признаны судом противоречащими Конституции РФ, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции, уставу, закону субъекта РФ, уставу муниципального образования и при этом повлекли признанные судом нарушение (умаление) прав и свобод человека и гражданина или наступление иного вреда, то представительный орган местного самоуправления **может быть распущен**, полномочия главы муниципального образования могут быть досрочно прекращены путем **отрешения его от должности**.

В случае если представительным органом местного самоуправления, главой муниципального образования не отменены нормативный правовой акт или отдельные его положения в соответствии с решением суда, вступившим в силу, то законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ по собственной инициативе или по обращению высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) письменно **предупреждает** представительный орган местного самоуправления, а высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) письменно предупреждает главу

муниципального образования о возможности принятия мер в соответствии с данным Федеральным законом.

Если представительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования в течение месяца со дня вынесения (объявления) письменного предупреждения не приняли мер по исполнению решения суда, то представительный орган местного самоуправления **может быть распущен**, а глава муниципального образования может быть **отрешен от должности** не позднее шести месяцев со дня вступления в силу решения суда, являющегося основанием для роспуска представительного органа местного самоуправления, отрешения главы муниципального образования от должности.

Представительный орган местного самоуправления распускается законом субъекта РФ либо федеральным законом, а глава муниципального образования отрешается от должности указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), за исключением глав муниципальных образований - столиц и административных центров субъектов РФ, либо указом Президента России.

В случае если в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда представительным органом местного самоуправления не отменены нормативный правовой акт или отдельные его положения, а законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации не приняты предусмотренные данным Законом меры, то Президент России вправе внести в Государственную Думу проект федерального закона о **ропуске** представительного органа местного самоуправления.

Если в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда главой муниципального образования не отменены нормативный правовой акт или отдельные его положения, а высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не приняты предусмотренные данной статьей меры, то Президент России вправе **отрешить** главу муниципального образования от должности.

Отрешение главы муниципального образования от должности и одновременное назначение новых выборов (если он избирался населением муниципального образования) осуществляются указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) либо указом Президента России.

В случае отрешения главы муниципального образования от должности высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) либо Президент России назначает временно исполняющего обязанности главы муниципального образования на период до вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования, если иной порядок не установлен уставом муниципального образования.

Предложения об отрешении Президентом России главы муниципального образования от должности могут быть внесены законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), Правительством РФ, Генеральным прокурором РФ.

Граждане, права и законные интересы которых нарушены в связи с роспуском представительного органа местного самоуправления, отрешением главы муниципального образования от должности, вправе обжаловать роспуск представительного органа местного самоуправления, отрешение главы муниципального образования от должности в соответствующий суд (Верховный суд республики, краевой, областной суды, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа) либо Верховный Суд РФ в течение десяти дней со дня официального опубликования закона, указа (постановления).

Верховный суд республики, краевой, областной суды, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа, Верховный Суд РФ должны рассмотреть жалобу и принять решение не позднее десяти дней со дня ее подачи.

7. Гражданско-правовая ответственность за экологический вред

Гражданско-правовая ответственность в сфере взаимодействия общества и природы заключается главным образом в возложении на правонарушителя обязанности возместить

потерпевшей стороне имущественный или моральный вред, причиненный в результате нарушения правовых экологических требований.

Особенностью гражданско-правовой ответственности является то, что она может возлагаться на правонарушителя наряду с применением мер дисциплинарного, административного и уголовного воздействия, то есть совокупно. Специфической целью данного вида ответственности является компенсация причиненного экологическим правонарушением вреда.

Возмещение экологического вреда регулируется в основном ГК РФ, ГПК РФ, АПК РФ. Ряд важных касающихся этого положений содержится также в экологическом законодательстве, хотя и в нем дается отсылка к гражданскому законодательству.

7.1. Понятие и виды экологического вреда.

Способы и принципы его возмещения

Вред, причиняемый нарушением правовых экологических требований, называется в доктрине экологического права экологическим или экогенным вредом.

Под **экологическим вредом** понимается любое ухудшение состояния окружающей среды, произошедшее вследствие нарушения правовых экологических требований. Он прежде всего проявляется в форме загрязнения окружающей среды, порчи, уничтожения, повреждения, истощения природных ресурсов, разрушения экологических систем.

Вследствие названных форм деградации природы может быть причинен вред здоровью и имуществу граждан и юридических лиц. Такой вред называется **экогенным**. Вред здоровью и имуществу граждан и юридических лиц неблагоприятным воздействием на окружающую среду не всегда связан с нарушением требований законодательства об окружающей среде. Он может причиняться вследствие стихийных бедствий - землетрясений, наводнений и т.п.

Подчеркнем, что экологический вред имеет другие общественно значимые проявления. Они касаются, в частности, демографической сферы: снижение продолжительности жизни, уменьшение прироста населения.

Экологический вред часто связан с упущением выгоды, то есть неполучением природопользователем доходов, которые он мог получить при обычных условиях. Например, фермер мог получить более высокий урожай сельскохозяйственных культур, если бы не была загрязнена окружающая среда.

Новым для российского экологического права элементом экологического вреда является моральный вред. **Моральный вред** может заключаться в нравственных переживаниях в связи невозможностью продолжать активную общественную жизнь, с потерей работы, а также и с физической болью, связанной с повреждением здоровья либо в связи с заболеванием, перенесенным в результате нравственных страданий. Так как природа удовлетворяет эстетические (духовные) потребности человека, уничтожение, к примеру, зеленых насаждений в городах также может рассматриваться как фактор причинения морального вреда и, соответственно, должно служить основанием для его возмещения. Соответствующие иски могут предъявляться в контексте нарушения права на благоприятную окружающую среду.

Законодательством предусматривается **судебный и внесудебный порядок возмещения экологического вреда**. Соответствующая обязанность может быть исполнена по решению суда - общего или арбитражного. Внесудебный порядок возмещения реализуется рядом способов, включая добровольное возмещение, посредством страхования риска причинения экологического вреда и в административном порядке. **Добровольный** способ возмещения вреда, редко применяемый на практике, имеет для его причинителя некоторые преимущества, пока мало осознаваемые в российском обществе. Судебный порядок может создать мощную антирекламу предприятию и иному причинителю вреда, в которой они никак не могут быть заинтересованными. При очевидности ситуации, касающейся экологического вреда, в частности когда налицо причинитель вреда и его жертвы, вред иногда "выгоднее" компенсировать добровольно.

Административный порядок возмещения нанесенного экологического вреда применяется, как правило, при авариях и стихийных бедствиях, имеющих экологические последствия, путем принятия мер социально-экономической защиты пострадавшего населения. В качестве других форм возмещения такого вреда в административном порядке можно рассматривать оформление листка временной нетрудоспособности, оформление инвалидности.

В Федеральном законе "Об охране окружающей среды" устанавливается, что 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. Удовлетворяя требование о возмещении вреда, суд в соответствии с обстоятельствами дела обязывает лицо, ответственное за причинение вреда, возместить вред в натуре (предоставить вещь того же рода и качества, исправить поврежденную вещь и т.п.) или возместить причиненные убытки.

Общие основания ответственности за причинение вреда определены в ГК РФ: противоправность действия (бездействия), причинная связь между действием (бездействием) и наступившим результатом (причинение вреда) и вина причинителя. Лицо, причинившее вред, освобождается от возмещения вреда, если докажет, что вред причинен не по его вине. Однако законом может быть предусмотрено возмещение вреда и при отсутствии вины причинителя вреда, в частности если вред причинен источником повышенной опасности.

7.2. Возмещение вреда природной среде

Дела о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, рассматриваются по искам прокурора, государственных органов управления использованием и охраной природных ресурсов, граждан и юридических лиц, во владении и пользовании которых находятся природные ресурсы, администрации государственных заповедников и национальных природных парков.

ГК РФ предусматривает два способа возмещения вреда - **в натуре (реальный) и в денежном выражении**. Что касается реального возмещения вреда в натуре, при различных видах экологических правонарушений встает вопрос о пределах возможностей такого возмещения. К примеру, применительно к охране земель возмещение вреда в натуре может быть реализовано посредством восстановления прежнего состояния земли. Так, при неправомерном нарушении рельефа земельного участка - участок покрыт траншеями, котлованами и т.п. - восстановление может заключаться в устранении этих недостатков. Восстановление лесных массивов может быть осуществлено посредством новых посадок древесных культур.

Решение о восстановлении прежнего состояния земли, других природных ресурсов как способ реального возмещения вреда, причиненного нарушением правил рационального использования и охраны природных богатств, принимается в каждом конкретном случае судом. Очевидно, такое требование может быть предъявлено к правонарушителю, если:

- восстановление объективно возможно и
- правонарушитель в силу своей специальной правосубъектности в состоянии в течение некоего оптимального срока провести необходимые работы. При невозможности возмещения вреда в натуре решается вопрос о денежном возмещении.

Возмещение причиненного природной среде вреда в денежном выражении определяется рядом способов, предусмотренных законодательством об окружающей среде. В соответствии с Федеральным законом "Об охране окружающей среды" возмещение причиненного окружающей среде вреда в результате экологического правонарушения производится: в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами, а также с методиками исчисления размера ущерба, а при их отсутствии - по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей природной среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

Иногда размер причиненного вреда исчисляется в смешанном порядке, т.е. используется комбинация способов.

Таксы представляют собой условные единицы оценки ущерба с учетом затрат, понесенных на содержание хозяйства (лесного, рыбного, охотничьего), а также с учетом необходимости наказания виновного. Такса как бы состоит из двух частей: одна имеет целью возмещение затрат, другая - на наказание виновного. При невысоких уровнях платы за пользование дикими животными по разрешениям, утвержденных распоряжением Правительства РФ, таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный объектам животного мира, во много раз превосходят размеры платы.

Таксы как инструмент исчисления вреда применяются не по всем видам ресурсов. Они утверждены по лесному хозяйству. По охотничьим животным таксы установлены на отдельные

виды животных, определена таксовая стоимость каждого незаконно уничтоженного животного. По рыбным запасам - также по отдельным видам. Таксы устанавливаются уполномоченными государственными органами.

Методики подсчета ущерба применяются в случае возмещения вреда, причиненного загрязнением вод, атмосферного воздуха, почв.

По **фактическим затратам возмещается ущерб**, когда отсутствуют соответствующие таксы или методики подсчета. В частности, в таком порядке определяется ущерб, причиненный невыполнением обязанностей по рекультивации земель и другими правонарушениями.

В **смешанном порядке** применяются все способы определения размера ущерба.

При рассмотрении дела суд может назначить экспертизу для определения подлинного размера ущерба. Однако отсутствие таксы или методик подсчета ущерба не должно служить основанием для отказа в рассмотрении иска в суде или арбитражном суде.

7.3. Возмещение вреда здоровью и имуществу человека, причиненного неблагоприятным воздействием окружающей среды

Право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу человека экологическими правонарушениями, - конституционное право (ст. 42). По имеющимся данным, 20 - 30% заболеваемости населения непосредственно связано с провоцирующим действием загрязнения окружающей среды. Приведенные данные свидетельствуют об остроте и актуальности проблемы защиты этого конституционного права каждого.

О возмещении вреда здоровью людей, причиненного неблагоприятным воздействием окружающей среды, как и вреда самой природе, можно говорить условно. Такой вред не может быть возмещен. Он может быть лишь компенсирован.

Механизм защиты соответствующего права регулируется Федеральным законом "Об охране окружающей среды", Гражданским кодексом РФ, процессуальным законодательством, Основами законодательства РФ об охране здоровья граждан, Законом РФ "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", другими законами.

В соответствии с действующим законодательством вред здоровью и имуществу человека, причиненный неблагоприятным воздействием окружающей среды, может быть возмещен (компенсирован) разными способами, включая:

- а) оформление листка временной нетрудоспособности работника в случае заболевания, в том числе в связи с загрязнением окружающей среды;
- б) оформления инвалидности по причинам, связанным с воздействием на здоровье человека неблагоприятной окружающей среды;
- в) предоставление гражданам, пострадавшим от неблагоприятного воздействия окружающей среды, мер социально-экономической защиты, льгот и компенсаций;
- г) страхование риска причинения вреда здоровью или имуществу граждан от загрязнения окружающей среды;
- д) возмещение вреда здоровью и имуществу граждан по решению суда.

Законодательство устанавливает принцип полного объема возмещения вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан неблагоприятным воздействием окружающей среды. Согласно Федеральному закону "Об охране окружающей среды" вред, причиненный здоровью и имуществу граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме. Определение объема и размера возмещения вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется в соответствии с законодательством.

Предшествующий Закон "Об охране окружающей природной среды" указывал конкретные факторы, которые должны учитываться при определении величины причиненного здоровью граждан вреда: степень утраты трудоспособности потерпевшего, необходимые затраты на лечение и восстановление здоровья, затраты на уход за больным, иные расходы, в том числе упущенные профессиональные возможности, затраты, связанные с необходимостью изменения места жительства и образа жизни, профессии, а также потери, связанные с моральными травмами, невозможностью иметь детей или риском рождения детей с врожденной патологией.

Обычной для России практикой возмещения вреда здоровью граждан в результате загрязнения окружающей среды (как частный случай повреждения здоровья вообще) является получение **пособия по временной нетрудоспособности**. В соответствии с Основами законодательства РФ об охране здоровья граждан соответствующее решение принимается на основе специальной экспертизы. Экспертиза временной нетрудоспособности производится лечащими врачами государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения. Они единолично выдают гражданам листки нетрудоспособности сроком до 30 дней, а на больший срок листки нетрудоспособности выдаются врачебной комиссией, назначаемой руководителем медицинского учреждения.

При экспертизе временной нетрудоспособности определяются необходимость и сроки временного или постоянного перевода работника по состоянию здоровья на другую работу, а также принимается решение о направлении гражданина в установленном порядке на медико-социальную экспертную комиссию, в том числе при наличии у гражданина признаков инвалидности.

При наличии признаков **инвалидности**, то есть нарушении здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленным заболеванием или другими причинами, приводящим к ограничению жизнедеятельности и вызывающим необходимость социальной защиты, соответствующее решение принимается по результатам медико-социальной экспертизы. В соответствии с Основами законодательства РФ об охране здоровья граждан медико-социальная экспертиза проводится учреждениями медико-социальной экспертизы системы Министерства социальной защиты населения РФ по письменному заявлению лица, имеющего признаки ограничения жизнедеятельности, либо его законного представителя.

Наряду с материальным обеспечением инвалидов, включающим денежные выплаты по разным основаниям, законодательство предусматривает льготы по медицинской помощи, получению жилья, льготы на условия труда, социально-бытовое и транспортное обслуживание, санаторно-курортное лечение.

Предоставление гражданам, пострадавшим от неблагоприятного воздействия окружающей среды, **мер социально-экономической защиты, льгот и компенсаций** получило нормативное оформление после аварии на Чернобыльской АЭС. Такие меры, льготы и компенсации предусмотрены, в частности, Законом "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", иными законами.

Так, гражданам, получившим или перенесшим лучевую болезнь, другие заболевания, и инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы, Закон гарантирует:

- бесплатное оказание медицинской помощи (в стационаре и амбулаторно), бесплатное приобретение лекарств (по рецептам врачей), бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов (за исключением протезов из драгоценных металлов), бесплатное ежегодное обеспечение санаторно-курортным лечением или получение денежной компенсации в размере средней стоимости путевки, др.;

- выплату работающим инвалидам пособия по временной нетрудоспособности до четырех месяцев подряд или до пяти месяцев в календарном году в размере 100% фактического заработка без ограничения двумя тарифными ставками (окладами);

- оплату занимаемой жилой площади (в пределах норм, предусмотренных действующим законодательством), в том числе и членам их семей, проживающим с ними, в размере 50% квартирной платы, исчисленной по ставкам, установленным для рабочих и служащих, а также предоставление скидки в размере 50% с установленной платы за пользование телефоном, радио и за их установку, за пользование отоплением, водопроводом, газом и электроэнергией, а проживающим в домах, не имеющих центрального отопления, - предоставление скидки в размере 50% со стоимости топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению, включая транспортные расходы;

- бесплатный проезд на всех видах городского пассажирского транспорта (кроме такси) и на автомобильном транспорте общего пользования (кроме такси) в сельской местности, а также на железнодорожном и водном транспорте пригородного сообщения и в автобусах пригородных маршрутов, бесплатный проезд с правом первоочередного приобретения билетов по железной дороге или на судах транзитных и местных линий речного флота один раз в год (туда и обратно), а в районах, не имеющих железнодорожного сообщения, - воздушным, водным или междугородным автомобильным транспортом;

- другие существенные льготы.

Вопросы **страхования риска причинения вреда здоровью или имуществу граждан от загрязнения окружающей среды** в некоторой степени рассмотрены в рамках экологического страхования в разделе "Экономико-правовой механизм природопользования и охраны окружающей среды". Экологическое страхование является гарантией того, что гражданин, застраховавший свое здоровье и имущество от риска причинения вреда вследствие непредвиденного загрязнения или иного неблагоприятного изменения окружающей среды, получит соответствующую компенсацию.

Можно ожидать, что в России будет решен вопрос об обязательном экологическом страховании граждан от риска неблагоприятных воздействий на здоровье человека экологически опасных объектов. В настоящее время обязательное бесплатное страхование личности от риска радиационного воздействия за счет средств собственников или владельцев (пользователей) объектов использования атомной энергии предусмотрено Федеральным законом "Об использовании атомной энергии".

В других случаях граждане могут застраховать свою жизнь, здоровье и имущество в инициативном порядке, получив при наступлении страхового случая соответствующую компенсацию. Таким случаем является лишь аварийное (внезапное, непреднамеренное) загрязнение окружающей среды, т.е. авария на техническом объекте с экологическими последствиями, или, по оценкам специалистов, экологическая авария.

Если гражданин, пострадавший от неблагоприятного воздействия окружающей среды, претендует на **полное возмещение вреда здоровью или имуществу**, в установленном в законодательстве порядке он должен заявить свои претензии в суде. С иском в суд может обратиться сам потерпевший, члены его семьи, прокурор, уполномоченный на то органом государственного управления, общественной организации (объединения), представляющий интересы потерпевшего. При этом потерпевший должен обосновывать свои требования и представить доказательства причинения вреда здоровью или имуществу, наличия причинной связи между причиненным вредом и загрязнением окружающей природной среды, а также причинной связи между загрязнением окружающей природной среды и деятельностью загрязнителей - предприятий, учреждений, организаций и граждан.

В случае признания лица инвалидом по причине экологически обусловленного заболевания источник заболевания, а также причинно-следственные связи могут быть установлены посредством проведения медико-социальной экспертизы. В других случаях все это должен документально подтвердить сам потерпевший, представив в суд справку о состоянии здоровья, акт (справку) государственного органа экологического контроля о факте загрязнения окружающей среды в определенное время и на определенной территории и справки с места работы, места жительства (органа местного самоуправления, паспортного отдела милиции или домоуправления), подтверждающие, что потерпевший в данное время находился в данном месте и, следовательно, подвергнулся вредному воздействию окружающей среды <97>. Практически доказывание причинно-следственной связи в рассматриваемой сфере - дело чрезвычайно сложное.

<97> Колбасов О.С. Возмещение гражданам экологического вреда // Государство и право. 1994. N 10.

При подготовке материалов для предъявления иска о возмещении вреда, причиненного здоровью загрязнением окружающей среды, истец обосновывает размеры вреда и размеры компенсации. Суд при рассмотрении дела заслушивает доводы сторон, проверяет законность, правильность и обоснованность расчетов, а также всех других юридических и фактических обстоятельств дела и на этой основе принимает решение.

Субъектами ответственности за причинение вреда здоровью и имуществу граждан экологическими правонарушениями могут быть как юридические лица и граждане-предприниматели, так и государственные органы и их должностные лица. Согласно ст. 53 Конституции РФ каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) государственных органов и их должностных лиц. При этом ГК РФ устанавливает, что вред, причиненный гражданину (а также юридическому лицу) в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа

местного самоуправления, подлежит возмещению. Он возмещается за счет соответственно казны РФ, казны субъекта РФ или казны муниципального образования (ст. 1069).

Важно также знать, что наряду с возмещением вреда здоровью и имуществу, причиненного экологическим правонарушением, гражданин имеет право на возмещение потерь, связанных с моральными травмами, или морального вреда.

7.4. Ответственность за экологический вред, причиненный источником повышенной опасности

Возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности для окружающей среды, характеризуется существенной спецификой. Она проявляется в том, что ответственность за экологический вред, причиненный такими источниками, наступает без вины. В мировой практике такая ответственность называется строгой, или абсолютной. Специфическими являются также объекты причинения экологического вреда.

Ответственность за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих, регулируется ст. 1079 ГК РФ. К объектам повышенной опасности ГК РФ относит средства, механизмы, электрическую энергию высокого напряжения, атомную энергию, взрывчатые вещества, сильнодействующие яды и т.п., а также осуществление строительной и иной связанной с нею деятельности и др.

Обязанность возмещения такого вреда возлагается на юридическое лицо или гражданина, которые владеют источником повышенной опасности на праве собственности, праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления либо на ином законном основании (на праве аренды, по доверенности на право управления транспортным средством, в силу распоряжения соответствующего органа о передаче ему источника повышенной опасности и т.п.).

Названные субъекты освобождаются от ответственности, если докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего. К действию непреодолимой силы относятся стихийные бедствия или явления (землетрясения, наводнения, оползни и т.п.), а также аварии, катастрофы. Владелец источника повышенной опасности может быть также освобожден судом от ответственности полностью или частично, если возникновению или увеличению вреда содействовала грубая неосторожность самого потерпевшего.

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

ХVIII. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ПРИРОДНЫХ ОБЪЕКТОВ

1. Общие черты правового режима природных объектов

Под **правовым режимом природных объектов** понимается совокупность правовых методов и мер регулирования общественных отношений по поводу земли, недр, вод, других природных богатств как объектов собственности, пользования и охраны.

Рассмотренные в общей части курса экологического права вопросы дают достаточно полное представление о правовом регулировании отношений собственности на природные богатства, а также об общих правовых мерах обеспечения их рационального использования и охраны. Они проанализированы в рамках основных правовых институтов формируемого в России экологического права. Такие институты по своему характеру являются комплексными, так как регулируются нормами, содержащимися не только в законодательстве об окружающей среде, но и в актах иных отраслей российского законодательства - административного, гражданского, предпринимательского и иного.

Общие черты правового регулирования собственности, использования и охраны природных ресурсов рассмотрены с учетом принципа всеобщей взаимосвязи и взаимозависимости в природе, в рамках интегрированного подхода к регулированию таких отношений, объектом которых выступает окружающая среда в целом. Природоресурсные акты законодательства, регулируя отношения использования и охраны "своих" природных ресурсов, предусматривают, что при этом должны соблюдаться требования по охране других природных ресурсов и окружающей среды в целом, реализуя этим принцип экосистемного подхода к регулированию экологических отношений.

При регламентации использования природных ресурсов и их охраны от вредных воздействий **общими являются требования**, касающиеся:

- основ регулирования права природопользования, включая регулирование видов природопользования (общего и специального, с учетом целей природопользования и др.), юридически значимых принципов природопользования, субъектов и объектов природопользования, оснований возникновения, изменения и прекращения права природопользования;
- информационного обеспечения природопользования и охраны природных объектов относительно прав на информацию о состоянии природных объектов, источников правовой информации, учета и отчетности, кадастров природных ресурсов, мониторинга окружающей среды и отдельных природных объектов и др.;
- экологического нормирования, в части нормирования качества почв, вод, атмосферного воздуха, предельно допустимых воздействий на природные объекты, нормирования предельно допустимого изъятия (использования) природных ресурсов;
- оценки воздействия намечаемой деятельности на почву, воды, недра, растительные ресурсы, объекты животного мира и выработки при этом специальных мер по их использованию и охране, а также организации и проведения государственной и общественной экологической экспертизы. Другими словами, обеспечения выполнения экологических требований при подготовке и принятии экологически значимых хозяйственных и иных решений;
- лицензирования и заключения договоров на природопользование и осуществление иной экологически значимой деятельности;
- экологической сертификации природных объектов, товаров и услуг;
- экологического аудита;
- осуществления экономических мер обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды, включая регулирование планирования и финансирования

мероприятий в данной сфере, платы за природопользование, экологическое страхование, меры экономического стимулирования;

- экологического государственного, ведомственного, муниципального, производственного и общественного контроля в области рационального использования и охраны земель, вод, недр и иных объектов окружающей среды;

- применения мер дисциплинарной, административной, уголовной, конституционной и гражданско-правовой ответственности за нарушение правил использования и охраны земель, вод, недр, лесов, атмосферного воздуха, объектов животного мира, правил охраны окружающей среды.

Некоторые специфические меры регламентации использования и охраны отдельных природных ресурсов были рассмотрены при характеристике того или другого института экологического права. Например, применительно к экологическому нормированию или к регулированию лицензирования и заключения договоров на право пользования или аренды природных ресурсов.

Другие **специфические правовые меры** мы рассмотрим в этом разделе с учетом того, что природные объекты и ресурсы - земля, недра, воды, атмосферный воздух, растительный мир, объекты животного мира - каждый занимает свое особенное место в природе, свою экологическую нишу. Они же выполняют специфические функции в удовлетворении потребностей человека. Все это предопределяет необходимость дифференцированного подхода к правовому регулированию использования того или иного природного ресурса и его охране, с учетом их специфики. К особенностям относится также характеристика юридического понятия того или другого природного ресурса.

При оценке правовой регламентации использования и охраны земель, недр, вод, лесов, атмосферного воздуха, объектов животного мира важно знать как общие требования, так и некоторые специфические особенности.

При рассмотрении особенностей правового режима природных объектов важно иметь в виду, что в соответствии со ст. 72 Конституции РФ земельное, водное и лесное законодательство, а также законодательство о недрах является предметом совместного ведения РФ и субъектов РФ. Такой же статус имеет законодательство об охране атмосферного воздуха и о животном мире. Одна из существенных задач при формировании природоресурсного законодательства субъектов РФ состоит в обеспечении учета региональных экологических, природно-климатических, экономических, культурных и иных особенностей при регулировании использования и охраны природных ресурсов. Такие особенности необходимо учитывать при изучении вопросов данной темы.

2. Особенности правового режима земель

В жизни любого человека и общества земля играет важную экологическую, экономическую и политическую роль. Земля - это территория государства, предел его суверенной власти. Как объект хозяйственной деятельности человека она существует без всякого содействия с его стороны - как всеобщий предмет человеческого труда, как основное средство производства в сельском и лесном хозяйстве. Земля используется также как фундамент, как пространственный операционный базис для развития городов и других поселений, отраслей народного хозяйства.

Что представляет собой "земля" как юридическая категория? По законодательству понятием "**земля**" обозначается поверхность земного шара, находящаяся в пределах государственных границ России. В этом смысле земля измеряется квадратными метрами, километрами, гектарами.

В соответствии с Федеральным законом "Об охране окружающей среды" к объектам охраны окружающей среды отнесены земля и почвы. Земельный кодекс РФ содержит главу об охране земель.

При характеристике юридической категории "земля" как объекта правовой охраны от вредных воздействий очевидно, что в ее содержание включаются иные элементы, касающиеся прежде всего качественного состояния земли. Применительно к охране земель от загрязнения и иных факторов деградации Земельный кодекс говорит о сохранении почв и их плодородия. **Почва** представляет собой плодородный поверхностный слой земли, образовавшийся в результате продолжительного взаимодействия органических и неорганических природных факторов. Его толщина колеблется от нескольких миллиметров до 2 метров. В связи с этим следует особо подчеркнуть, что целью правовой охраны земли является не сохранение ее общей площади (она в основном остается неизменной), а сохранение, восстановление, улучшение качественного

состояния земель. Хотя актуальной является также задача охраны земель от нецелевого использования, от самовольного захвата и др.

Юридически значимой характеристикой земли является то, что в отличие от "почвы" земля не может быть отделена от поверхности земного шара. Не случайно еще со времен римского права земля считается недвижимостью. При характеристике понятия "земля", к примеру, как объекта права собственности основное внимание уделяется пространственным границам земли или земельного участка.

Различия в качественных характеристиках почв - физических, химических, физико-географических, хозяйственно-экономических, исторических и даже эстетических, а также особенности почв как недвижимости служат основой для установления видов и категорий земель, предусмотренных ЗК РФ. В соответствии с основным целевым назначением все земли в РФ подразделяются на:

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

Отнесение земель к указанным категориям и перевод их из одной категории в другую производится в связи с изменением целевого назначения земель в случаях, предусмотренных в законодательстве, уполномоченными органами в соответствии с их компетенцией при изъятии и предоставлении земель в пользование или аренду. Категорирование земель имеет существенное экологическое значение. Экологически значимые и особо ценные земли выделены в отдельные категории. В земельном законодательстве определяется их правовой режим.

При решении вопросов о предоставлении земель в пользование или аренду соответственно учитывается, к какой категории они относятся, какими качественными и другими особенностями обладают.

Наряду с Конституцией РФ, Федеральным законом "Об охране окружающей среды", некоторыми другими законами, содержащими некоторые общие нормы относительно землепользования и охраны земель как части природы, отношения по использованию земель и их охране регулируются в рамках земельного законодательства.

Земельный кодекс РФ устанавливает требования по изъятию и предоставлению земель в пользование. Регулируя порядок предоставления земель в пользование или аренду, ЗК РФ устанавливает права и обязанности природопользователей и арендаторов по обеспечению рационального использования земельных ресурсов и их охране. Одним из основных принципов землепользования является принцип использования земель строго в соответствии с целями, для которых земли были предоставлены.

В земельном законодательстве определены задачи и конкретные требования, адресованные собственникам земли, землевладельцам, землепользователям и арендаторам по охране земель. Под **охраной земель** понимается система правовых, организационных, экономических и других мероприятий, направленных на их рациональное использование, предотвращение необоснованных изъятий земель из сельскохозяйственного оборота, деградации, а также на восстановление продуктивности земель и повышение плодородия почв.

Земля в Российской Федерации охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Использование земель должно проводиться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, способности земли быть средством производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности.

Для охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по:

- сохранению почв и их плодородия;
- защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления отходами производства и потребления, загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и других негативных (вредных) воздействий, в результате которых происходит деградация земель;

- защите сельскохозяйственных угодий и других земель от заражения бактериально-паразитическими и карантинными вредителями и болезнями растений, зарастания сорными растениями, кустарниками и мелколесьем, иных видов ухудшения состояния земель;

- ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и захламления земель;

- сохранению достигнутого уровня мелиорации;

- рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот;

- сохранению плодородия почв и их использованию при проведении работ, связанных с нарушением земель (ст. 13). Механизм обеспечения сохранения плодородия земель предусмотрен Федеральным законом "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения".

При проведении связанных с нарушением почвенного слоя строительных работ и работ по добыче полезных ископаемых плодородный слой почвы снимается и используется для улучшения малопродуктивных земель.

Важную роль в охране земель играют **предупредительные правовые меры**. Их основное назначение состоит в том, чтобы предотвратить в процессе землепользования возможность возникновения негативных последствий, вредных для состояния почв, обеспечить рациональное использование земель. Такие меры реализуются путем установления правил ведения государственного земельного кадастра, мониторинга земель, предоставления и изъятия земель, разработки и осуществления проектов землеустройства, использования земель предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами.

С учетом особой экологической и экономической ценности сельскохозяйственных земель принципиальным является вопрос об экологически целесообразных **методах ведения сельского хозяйства**. Методы, сохраняющие и улучшающие почву, такие как террасирование, контурная вспашка, компостирование и выращивание покровных культур, использование поликультур и севооборотов, применяются в мире на протяжении веков. Миллионы фермеров во всех странах мира уже внедряют почвосберегающие и экологически обоснованные сельскохозяйственные технологии. Задача состоит в том, чтобы все фермеры узнали о них и научились ими пользоваться, и это скорее социальная, чем техническая проблема. В России работу по формированию агрокультуры и внедрению таких методов может и должно проводить Министерство сельского хозяйства РФ. Этому может способствовать также внедрение специальных мер экономического стимулирования.

С учетом существующих в России масштабов деградации земель особое место в системе земельного законодательства занимает Федеральный закон от 10 января 1996 г. "О мелиорации земель". **Мелиорация земель** представляет собой коренное улучшение земель путем проведения гидротехнических, культуртехнических, химических, противоэрозионных, агролесомелиоративных, агротехнических и других мелиоративных мероприятий.

В зависимости от характера мелиоративных мероприятий Закон предусматривает проведение следующих типов мелиорации земель: гидромелиорация; агролесомелиорация; культуртехническая мелиорация; химическая мелиорация.

Гидромелиорация земель заключается в проведении комплекса мелиоративных мероприятий, обеспечивающих коренное улучшение заболоченных, излишне увлажненных, засушливых, эродированных, смытых и других земель, состояние которых зависит от воздействия воды. Гидромелиорация земель направлена на регулирование водного, воздушного, теплового и питательного режимов почв на мелиорируемых землях посредством осуществления мер по подъему, подаче, распределению и отводу вод с помощью мелиоративных систем, а также отдельно расположенных гидротехнических сооружений. К этому типу мелиорации земель относятся оросительная, осушительная, противопаводковая, противоселевая, противоэрозионная, противооползневая и другие виды гидромелиорации земель.

Агролесомелиорация земель состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий, обеспечивающих коренное улучшение земель посредством использования почвозащитных, водорегулирующих и иных свойств защитных лесных насаждений. К этому типу мелиорации земель относятся следующие ее виды:

- противоэрозионная - защита земель от эрозии путем создания лесных насаждений на оврагах, балках, песках, берегах рек и других территориях;

- полезащитная - защита земель от воздействия неблагоприятных явлений природного, антропогенного и техногенного происхождения путем создания защитных лесных насаждений по границам земель сельскохозяйственного назначения;

- пастбищезащитная - предотвращение деградации земель пастбищ путем создания защитных лесных насаждений.

Культуртехническая мелиорация земель направлена на проведение комплекса мелиоративных мероприятий по коренному улучшению земель. Этот тип мелиорации земель подразделяется на следующие ее виды:

- расчистка мелиорируемых земель от древесной и травянистой растительности, кочек, пней и мха;

- расчистка мелиорируемых земель от камней и иных предметов;

- мелиоративная обработка солонцов;

- рыхление, пескование, глинование, землевание, плантаж и первичная обработка почвы;

- проведение иных культуртехнических работ.

Химическая мелиорация земель состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий по улучшению химических и физических свойств почв. Химическая мелиорация земель включает в себя известкование почв, фосфоритование почв и гипсование почв.

Регулируемый Федеральным законом порядок проведения мелиорации земель включает планирование мелиорации земель, разработку, согласование, утверждение и реализацию проектов мелиорации. При этом планирование мелиорации земель проводится федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление сельским хозяйством, в соответствии с федеральными и региональными (территориальными) программами в области мелиорации земель, а также по приказам собственников, владельцев и пользователей земельных участков.

Порядок разработки, согласования и утверждения проектов мелиорации земель также устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление сельским хозяйством. Таким органом является Министерство сельского хозяйства РФ. Согласно рассматриваемому Федеральному закону проекты мелиорации должны учитывать строительные, экологические, санитарные и иные стандарты, нормы и правила. Проводится мелиорация гражданами и организациями, имеющими лицензии на осуществление соответствующих видов деятельности.

В целях предотвращения деградации земель, восстановления плодородия почв и загрязненных территорий допускается **консервация земель с изъятием их из оборота**. Ее осуществление регулируется Земельным кодексом РФ и Положением о порядке консервации деградированных сельскохозяйственных угодий и земель, загрязненных токсичными промышленными отходами и радиоактивными веществами, утвержденным постановлением Правительства РФ. В соответствии с Положением консервации подлежат:

- сельскохозяйственные угодья с сильноэродированными, сильнозасоленными, сильнозаболоченными (в результате подтопления или нарушения экологических требований) почвами, подверженные в большой степени опустыниванию, имеющие просадки поверхности вследствие добычи полезных ископаемых, оленьи пастбища с сильно нарушенным почвенно-растительным покровом в случаях, когда использование по целевому назначению земель с указанными признаками деградации приводит к дальнейшему развитию негативных процессов, ухудшению состояния почв и экологической обстановки;

- земли, загрязненные токсичными промышленными отходами свыше предельно допустимых концентраций или радиоактивными веществами свыше предельно допустимых уровней.

Консервация земель, или временное исключение их из хозяйственного использования, осуществляется с целью предотвращения развития и устранения процессов деградации почв, восстановления их плодородия и реабилитации загрязненных территорий. Выявление деградированных земель производится путем обследований, проводимых по утвержденным методикам предприятиями и организациями, а также гражданами, получившими в установленном порядке лицензии на эти обследования. В ходе проведения обследований устанавливается местоположение деградированных и загрязненных земель, их площадь, состав угодий, качественное состояние земель, динамика его изменения в последние 5 - 10 лет, причины, приведшие к деградации. По результатам обследований составляются карты и таблицы по видам и степени деградации, а также подготавливается заключение по их дальнейшему использованию.

Подготовку материалов по консервации земель осуществляют органы Министерства природных ресурсов РФ и Федерального агентства кадастра объектов недвижимости с участием Министерства сельского хозяйства РФ и Минздрава России. Решение о дальнейшем использовании деградированных сельскохозяйственных земель принимается уполномоченными органами.

Земли, выведенные из хозяйственного оборота в результате консервации, сохраняются за собственниками земли, землевладельцами, землепользователями (при создании ими необходимых условий для восстановления деградированных сельскохозяйственных угодий и загрязненных земель) либо переводятся в земельный запас. Убытки, причиненные ухудшением качества земель или ограничением их использования, включая упущенную выгоду на период консервации, возмещаются собственникам земли, землевладельцам и землепользователям в полном объеме теми предприятиями, по чьей вине произошла деградация земель.

Земельным кодексом РФ установлено специфическое требование по дисциплинарной ответственности за земельные правонарушения. Согласно ст. 75 должностные лица и работники организации, виновные в совершении земельных правонарушений, несут дисциплинарную ответственность в случаях, если в результате ненадлежащего выполнения ими своих должностных или трудовых обязанностей организация понесла административную ответственность за проектирование, размещение и ввод в эксплуатацию объектов, оказывающих негативное (вредное) воздействие на состояние земель, их загрязнение химическими и радиоактивными веществами, производственными отходами и сточными водами. Порядок привлечения к дисциплинарной ответственности определяется трудовым законодательством, законодательством о государственной и муниципальной службе, законодательством о дисциплинарной ответственности глав администраций, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

3. Особенности правового режима недр

В юридическом смысле под **недрами** понимается часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.

Недра не имеют четко обозначенной нижней границы. С юридической точки зрения они простираются вглубь вплоть до ядра Земли. Таким образом, образуется конус, основанием которого является поверхность земного шара в пределах территории России, заполненный органическими и неорганическими веществами, находящимися в твердом, жидком и газообразном состоянии, в простейших структурах или сложных соединениях. На поверхности земли недра, по существу, смыкаются с землей - открытые разработки угля. Что касается практически охраны недр, то такая деятельность ограничивается пределами глубины, которую человек может реально достичь (например, на Кольском полуострове бурение скважин до 15 км).

Полезность недр для человека и общества состоит в том, что они являются источником материального сырья, ископаемого топлива и других материалов. Недра удовлетворяют также научные потребности. Они используются для устройства подземных сооружений и коммуникаций, таких как склады, хранилища, линии метро, трубопроводы и т.п. Все эти свойства недр принимаются во внимание при разработке системы мер их правовой охраны.

Таким образом, обращаем внимание на то, что юридическое понятие "недра" не отождествляется с содержащимися в недрах полезными ископаемыми. Недра - более широкое понятие, чем полезные ископаемые.

Особый вопрос возникает в связи с правовым режимом **подземных вод**. Согласно законодательству о недрах подземные воды - составная часть недр. Одновременно они входят в состав водного фонда. Подземные воды - своеобразный объект природы, порядок использования и охраны которым регулируется одновременно горным и водным законодательством (ст. 5 ВК РФ).

Для горного права специфичны также отношения, связанные с захоронением радиоактивных отходов и токсичных веществ. Они регулируются как законодательством о недрах, так и другими федеральными законами, но с соблюдением принципов и положений, установленных Законом "О недрах".

Все используемые участки недр, представляющие собой геометрические блоки недр, и неиспользуемые части недр в пределах территории Российской Федерации и ее континентального шельфа составляют государственный фонд недр. Это означает, что все недра находятся в

государственной собственности. Владение, пользование и распоряжение государственным фондом недр в пределах территории России в интересах народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов РФ осуществляются совместно Российской Федерацией и ее субъектами.

Закон "О недрах" устанавливает некоторые общие критерии отнесения части недр к объектам государственной собственности. На основании совместных решений федеральных государственных органов и государственных органов субъектов РФ статус объектов федерального значения могут получать отдельные участки недр, в том числе содержащие месторождения полезных ископаемых, для гарантированного обеспечения государственных потребностей РФ стратегическими и дефицитными видами ресурсов недр, наличие которых влияет на национальную безопасность Российской Федерации, обеспечивает основы ее суверенитета, а также для выполнения обязательств по международным договорам России.

Основными организационно-правовыми инструментами обеспечения рационального использования и охраны недр являются:

- лицензирование пользования недрами;
- геолого-экономическая и стоимостная оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр;
- государственный учет и государственная регистрация работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензии на пользование недрами;
- государственная экспертиза запасов полезных ископаемых;
- государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых;
- государственный баланс запасов полезных ископаемых;
- государственный контроль за рациональным использованием и охраной недр;
- государственный надзор над безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами;
- экономический механизм пользования недрами;
- ответственность за горные правонарушения.

В соответствии с Законом РФ "О недрах" помимо общераспространенных полезных ископаемых, которые могут добываться собственниками и владельцами земельных участков свободно, все другие виды пользования недрами осуществляются лишь на основании лицензий.

Участки недр предоставляются в пользование на определенный срок или без ограничения срока. На определенный срок участки недр предоставляются в пользование для:

- геологического изучения - на срок до 5 лет;
- добычи полезных ископаемых - на срок отработки месторождения полезных ископаемых, исчисляемый исходя из технико-экономического обоснования разработки месторождения полезных ископаемых, обеспечивающего рациональное использование и охрану недр;
- добычи подземных вод - на срок до 25 лет (ст. 10).

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

Пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей природной среды. На территориях населенных пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта и связи пользование недрами может быть частично или полностью запрещено в случаях, если это пользование может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей природной среде. Пользование недрами на особо охраняемых территориях производится в соответствии со статусом этих территорий.

Закон "О недрах" определяет основные **требования по рациональному использованию и охране недр**. Ими являются:

- соблюдение установленного законодательством порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами;
- обеспечение полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр;

- проведение опережающего геологического изучения недр, обеспечивающего достоверную оценку запасов полезных ископаемых или свойств участка недр, предоставленного в пользование в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- проведение государственной экспертизы и государственный учет запасов полезных ископаемых, а также участков недр, используемых в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов;
- достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов при разработке месторождений полезных ископаемых;
- охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку;
- предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с использованием недрами, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод;
- соблюдение установленного порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- предупреждение самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых и соблюдение установленного порядка использования этих площадей в иных целях;
- предотвращение накопления промышленных и бытовых отходов на площадях водосбора и в местах залегания подземных вод, используемых для питьевого или промышленного водоснабжения (ст. 23).

Одной из правовых гарантий соблюдения этих требований служит положение Закона "О недрах", согласно которому в случае их нарушения право пользования недрами может быть ограничено, приостановлено или прекращено специально на то уполномоченными государственными органами.

Достижению задач обеспечения рационального использования и охраны недр служит также установление в горном законодательстве требований относительно первичной переработки минерального сырья пользователями недр. В частности, пользователи недр, осуществляющие первичную переработку получаемого ими из недр минерального сырья, обязаны обеспечить:

- строгое соблюдение технологических схем переработки минерального сырья, обеспечивающих рациональное, комплексное извлечение содержащихся в нем полезных компонентов;
- учет и контроль распределения полезных компонентов на различных стадиях переработки и степени их извлечения из минерального сырья;
- дальнейшее изучение технологических свойств и состава минерального сырья, проведение опытных технологических испытаний с целью совершенствования технологий переработки минерального сырья;
- наиболее полное использование продуктов и отходов переработки (шламов, пылей, сточных вод и других);
- складирование, учет и сохранение временно не используемых продуктов и отходов производства, содержащих полезные компоненты.

Особенностью правового регулирования отношений по использованию ресурсов недр является заключение **соглашения о разделе продукции**. Соглашение о разделе продукции представляет собой договор, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности (инвестору) на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск. Соглашение определяет все необходимые условия, связанные с использованием недрами, в том числе условия и порядок раздела произведенной продукции между сторонами соглашения в соответствии с положениями Федерального закона от 30 декабря 1995 г. "О соглашениях о разделе продукции".

Перечни участков недр, право пользования которыми на условиях раздела продукции может быть предоставлено на условиях раздела продукции, устанавливаются федеральными законами (ст. 2). Проекты указанных федеральных законов вносятся в Государственную Думу РФ

субъектами права законодательной инициативы и рассматриваются Государственной Думой РФ при наличии заключений Правительства РФ и решений законодательных (представительных) органов субъектов РФ, на территориях которых расположены соответствующие участки недр.

На условиях раздела продукции разрешается предоставление не более 30 процентов разведанных и учтенных государственным балансом запасов полезных ископаемых.

Закон определяет основания для включения в перечни участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции. Это допускается:

- если разработка данного участка недр может обеспечить сохранение рабочих мест для градообразующей организации, а прекращение разработки данного участка недр приведет к негативным социальным последствиям;

- если разработка данного участка недр является необходимой для вовлечения в хозяйственный оборот полезных ископаемых, которые находятся на континентальном шельфе Российской Федерации и в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и залегают в областях, где отсутствуют населенные пункты, транспортная и иная инфраструктура;

- если разработка данного месторождения требует использования специальных высокотехнологичных технологий для добычи трудноизвлекаемых значительных по объему запасов полезных ископаемых, находящихся в сложных горно-геологических условиях.

Сторонами соглашения о разделе продукции являются Российская Федерация, от имени которой в соглашении выступают Правительство Российской Федерации или уполномоченные им органы; инвесторы - юридические лица и создаваемые на основе договора о совместной деятельности и не имеющие статуса юридического лица объединения юридических лиц, осуществляющие вложение собственных заемных или привлеченных средств (имущества и (или) имущественных прав) в поиски, разведку и добычу минерального сырья и являющиеся пользователями недр на условиях соглашения (ст. 3).

Соглашение может быть заключено с победителем аукциона, проводимого в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и в согласованные сторонами сроки, но не позднее чем через один год со дня создания для разработки условий недропользования, подготовки проекта соглашения и ведения переговоров с инвестором комиссии. Победителем аукциона является участник аукциона, предложивший наиболее высокую цену за право заключения соглашения.

Условиями аукциона должно быть предусмотрено участие российских юридических лиц в реализации соглашений в долях, определенных Правительством РФ. В отношении участков недр, расположенных на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, условиями аукциона должна быть предусмотрена выплата соответствующих компенсаций за нарушение режима традиционного природопользования.

4. Особенности правового режима вод

Юридическое понятие "воды" отличается от естественнонаучных и житейских представлений о воде как о химическом соединении водорода и кислорода. В действующем Водном кодексе РФ отсутствует определение понятия "воды". Водный кодекс РФ 1995 г. определял **воды** как природные запасы воды, находящиеся в пределах государственных границ России в поверхностных водных объектах, т.е. поверхностных водотоках и водоемах (реках и водохранилищах на них, ручьях, каналах, озерах, болотах, прудах), ледниках и снежниках, внутренних морях, территориальном море Российской Федерации и подземных водных объектах. Это юридическое понятие вод.

В соответствии с водным законодательством к водам не относится вода, изъятая из водных объектов. Речь идет о воде, которая течет из крана в наших домах или используется в технологическом процессе. Отношения, связанные с использованием такой воды, регламентируются гражданским, санитарным и иным законодательством РФ. К водам не относится и та вода, которая хотя и находится в природной среде, но не представляет самостоятельного естественного блага, а является структурным элементом других природных объектов (атмосферная влага, почвенная влага, вода, находящаяся в организмах растений и животных).

Наиболее важные отношения собственности на водные объекты, водопользования и охраны водных ресурсов регулируются Водным кодексом РФ. Одновременно имеется значительный массив подзаконных актов в данной сфере.

Основными организационно-правовыми инструментами обеспечения рационального использования и охраны вод и одновременно функциями государственного управления в данной сфере являются:

- планирование рационального использования водных объектов;
- нормирование допустимого воздействия на воды;
- государственный мониторинг водных объектов;
- государственный водный реестр;
- государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов.

Планирование рационального использования водных объектов ведется в форме схем комплексного использования и охраны водных объектов (ст. 33 ВК РФ). Схемы разрабатываются в целях: определения допустимой антропогенной нагрузки на водные объекты; определения потребностей в водных ресурсах в перспективе; обеспечения охраны водных объектов; определения основных направлений деятельности по предотвращению негативного воздействия вод.

Схемы комплексного использования и охраны водных объектов разрабатываются уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти, рассматриваются бассейновыми советами и утверждаются для каждого речного бассейна уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Схемы являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Нормирование допустимого воздействия на воды осуществляется в целях поддержания поверхностных и подземных вод в состоянии, соответствующем требованиям законодательства (ст. 35 ВК РФ). Количество веществ и микроорганизмов, содержащихся в сбросах сточных вод и (или) дренажных вод в водные объекты, не должно превышать установленные нормативы допустимого воздействия на водные объекты.

Государственный мониторинг водных объектов представляет собой систему наблюдений, оценки и прогноза изменений состояния водных объектов, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальных образований, физических и юридических лиц (ст. 30 ВК РФ). Такой мониторинг осуществляется в целях: своевременного выявления и прогнозирования развития негативных процессов, влияющих на качество воды в водных объектах и их состояние, разработки и реализации мер по предотвращению негативных последствий этих процессов; оценки эффективности осуществляемых мероприятий по охране водных объектов; информационного обеспечения управления в области использования и охраны водных объектов, в том числе для государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов.

Организация и осуществление государственного мониторинга водных объектов проводятся уполномоченными Правительством РФ федеральными органами исполнительной власти с участием уполномоченных органов исполнительной власти субъектов РФ.

Государственный водный реестр представляет собой систематизированный свод документированных сведений о водных объектах, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальных образований, физических и юридических лиц, об их использовании, о речных бассейнах, о бассейновых округах (ст. 31 ВК РФ). В реестре осуществляется государственная регистрация договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договорам водопользования, а также прекращения договора водопользования.

Государственный водный реестр создается в целях информационного обеспечения комплексного использования водных объектов, целевого использования водных объектов, их охраны, а также в целях планирования и разработки мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий.

В государственный водный реестр включаются, в частности, документированные сведения: о водных объектах; об использовании водных объектов, в том числе о водопотреблении и водоотведении; о водоохраных зонах и прибрежных защитных полосах, других зонах с особыми условиями их использования; о решениях о предоставлении водных объектов в пользование; о договорах водопользования.

Государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов проводится в целях обеспечения соблюдения требований к использованию и охране водных объектов; особого правового режима использования земельных участков и иных объектов

недвижимости, расположенных в границах водоохранных зон и зон специальной охраны источников питьевого водоснабжения; иных требований водного законодательства (ст. 36 ВК РФ).

В соответствии с Водным кодексом РФ все воды (водные объекты) подлежат **охране от загрязнения, засорения и истощения**. При использовании водных объектов граждане и юридические лица обязаны осуществлять производственно-технологические, мелиоративные, агротехнические, гидротехнические, санитарные и другие мероприятия, обеспечивающие охрану водных объектов.

Понятием "**загрязнение**" охватывается не только сброс сточных вод, содержащих химические вещества в количествах свыше допустимых норм, но и так называемое тепловое загрязнение, а также появление в воде микроорганизмов в недопустимых концентрациях. Критерием загрязненности воды является ухудшение ее качества вследствие изменения физических (повышение температуры), химических, биологических, органолептических свойств (вкус, запах, цветность, прозрачность) и появления вредных веществ для человека, животного и растительного мира. На органы исполнительной власти РФ и ее субъектов возложена обязанность осуществлять охрану водных объектов от всех видов загрязнения, включая диффузное загрязнение (загрязнение через поверхность земли и воздух).

В отличие от загрязнения, которое затрагивает качество воды в водоемах, под **засорением** понимается поступление в водоем посторонних нерастворимых предметов (древесины, шлаков, металлолома, строительного мусора и т.п.), не изменяющих качество воды. Юридических критериев для определения засорения вод законодательство не устанавливает, предоставляя тем самым органам по регулированию использования и охране вод в каждом конкретном случае с учетом местных условий решать вопрос о засорении водного объекта.

Под **истощением** понимается сокращение количества воды в водоеме, происходящее под влиянием человеческой деятельности и носящее устойчивый характер. Оно не относится к сезонным колебаниям стока воды в реках или естественным изменениям запаса воды в морях и озерах и т.д.

В целях регулирования охраны водных объектов от загрязнения и засорения Водный кодекс РФ предусматривает ряд конкретных мер, в том числе запретительных. Так, **запрещаются**:

- захоронение в водных объектах ядерных материалов, радиоактивных веществ;
- сброс в водные объекты сточных вод, содержание в которых радиоактивных веществ, пестицидов, агрохимикатов и других опасных для здоровья человека веществ и соединений превышает нормативы допустимого воздействия на водные объекты;
- проведение на основе ядерных и иных видов промышленных технологий взрывных работ, при которых выделяются радиоактивные и (или) токсичные вещества, на водных объектах;
- несанкционированный сброс сточных вод на ледники, снежники, а также засорение ледников, снежников отходами производства и потребления, загрязнение их нефтепродуктами, ядохимикатами и другими вредными веществами.

В целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления указанных водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира на территориях, примыкающих к водным объектам, создаются **водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы** (ст. 65 ВК РФ). В их пределах устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности.

В границах водоохранных зон запрещаются: использование сточных вод для удобрения почв; размещение кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ; осуществление авиационных мер по борьбе с вредителями и болезнями растений; движение и стоянка транспортных средств (кроме специальных транспортных средств), за исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твердое покрытие.

В границах прибрежных защитных полос наряду с установленными ВК РФ ограничениями запрещаются: распашка земель; размещение отвалов размываемых грунтов; выпас сельскохозяйственных животных и организация для них летних лагерей, ванн.

5. Особенности правового режима атмосферного воздуха

Объектом регулирования в рамках права окружающей среды является не воздух вообще, а атмосферный воздух. **Атмосферный воздух** - жизненно важный компонент окружающей

природной среды, представляющий собой естественную смесь газов атмосферы, находящуюся за пределами жилых, производственных и иных помещений. К атмосферному воздуху не относится также воздух, находящийся в компрессорах, баллонах и т.п. Отношения по поводу воздуха помещений и находящегося в емкостях регулируются санитарным, в том числе гражданским, жилищным законодательством. Критерием разграничения атмосферного воздуха и иного воздуха служит естественная связь первого с природной средой.

Атмосферный воздух является одним из основных жизненно важных элементов природы. Прежде всего он служит незаменимым источником кислорода, необходимого для существования всего живого на Земле. При характеристике особой важности воздуха в жизни человека подчеркивается, что человек может прожить без воздуха лишь несколько минут.

У атмосферного воздуха и атмосферы в целом множество других экологических и социально полезных свойств. Он является проводником энергии Солнца, служит защитой от губительных космических излучений, образует основу климатических и погодных условий на Земле. В экономической деятельности общества атмосфера интенсивно эксплуатируется как транспортная коммуникация. Наконец, атмосфера - это среда для удаления газообразных и пылевидных отходов человеческой деятельности.

Особенностью правового режима атмосферного воздуха является то, что в силу физических свойств он не может быть объектом права собственности, поскольку к нему не применимы традиционные полномочия собственника. Он не может быть индивидуализирован для того, чтобы стать объектом права собственности.

Не являясь собственником атмосферного воздуха, находящегося в конкретный момент над территорией государства, оно имеет на него суверенные права. Эти права вытекают из принадлежности государству его естественной природной среды. Любое государство в пределах своего воздушного пространства пользуется всеми правами территориального верховенства, государственного суверенитета, исключительным правом на использование атмосферы. В соответствии с Воздушным кодексом РФ, принятым 19 марта 1997 г., Российская Федерация обладает полным и исключительным суверенитетом в отношении воздушного пространства РФ. Под **воздушным пространством РФ** понимается воздушное пространство над территорией РФ, в том числе воздушное пространство над внутренними водами и территориальным морем (ст. 1).

Какова пространственная сфера действия законодательства об охране атмосферного воздуха? Она определяется пределами государственного суверенитета России над своим воздушным пространством. Охрана атмосферного воздуха должна обеспечиваться в пределах практически возможного использования воздушного пространства или практического воздействия на состояние атмосферы. В определенной мере граница действия законодательства определяется возможным высотным пределом, который достигают самолеты или иные летающие устройства. Однако известно, что вредное воздействие на состояние озонового слоя Земли оказывается при эксплуатации озоноразрушающих веществ на объектах, расположенных на земле.

Как никакой другой природный ресурс, атмосферный воздух, "не признающий" никаких политических границ, образует единую в глобальном масштабе среду жизни.

Если в отношении таких природных объектов, как земля, недра, воды, животный мир, предмет правового регулирования включает и регулирование использования, и охраны, то регулирование использования атмосферного воздуха действующий Федеральный закон "Об охране атмосферного воздуха" не предусматривает. Предшествующий Закон РСФСР "Об охране атмосферного воздуха" устанавливал некоторые требования по регулированию потребления атмосферного воздуха для промышленных и иных народнохозяйственных нужд.

Хотя на практике не устанавливаются особых ограничений на забор воздуха для технологических нужд, как природный ресурс атмосферный воздух эксплуатируется весьма интенсивно. Например, современный реактивный лайнер при перелете из Европы в Америку за 8 часов полета потребляет столько кислорода, сколько за это же время могут выделить 25 тыс. га леса. Воздух является необходимым элементом производственных процессов и иной хозяйственной деятельности человека.

Наряду с Федеральным законом "Об охране атмосферного воздуха", отношения по охране атмосферного воздуха регулируются Федеральным законом "Об охране окружающей среды", Федеральным законом "Об экологической экспертизе" и другими нормативными актами.

Поскольку в процессе антропогенной деятельности на состояние атмосферного воздуха оказываются химические, физические и биологические воздействия, законодательство регулирует соответствующие отношения по его охране. Причем такие воздействия на состояние окружающей

среды, как физические (шум, электромагнитные), регулируются преимущественно именно в рамках воздухоохранительного права.

Основными правовыми средствами охраны атмосферного воздуха являются:

- программы по охране атмосферного воздуха;
- нормирование качества атмосферного воздуха, предельно допустимых воздействий со стороны отдельных источников;
- регулирование размещения источников вредных воздействий на атмосферу;
- экологическая экспертиза проектов предприятий и иных объектов, эксплуатация которых сопровождается загрязнением атмосферы;
- разрешительный порядок вредных воздействий на состояние атмосферного воздуха;
- государственная регистрация вредных (загрязняющих) веществ и потенциально опасных веществ;
- государственный учет вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников;
- инвентаризация выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, вредных физических воздействий на атмосферный воздух и их источников;
- мониторинг атмосферного воздуха;
- государственный, производственный и общественный контроль за охраной атмосферного воздуха;
- экономический механизм охраны атмосферного воздуха;
- ответственность за нарушение законодательства РФ в области охраны атмосферного воздуха.

Федеральный закон "Об охране атмосферного воздуха" установил ряд специфических мер по охране этого природного ресурса. Специфически регулируется, в частности, **нормирование качества атмосферного воздуха и вредных физических воздействий на атмосферный воздух** (ст. 11). В целях оценки состояния атмосферного воздуха устанавливаются гигиенические и экологические нормативы качества атмосферного воздуха и предельно допустимые уровни физических воздействий на него. При этом под **гигиеническим нормативом качества атмосферного воздуха** понимается критерий качества атмосферного воздуха, который отражает предельно допустимое максимальное содержание вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе и при котором отсутствует вредное воздействие на здоровье человека. **Экологический норматив качества атмосферного воздуха** - критерий качества атмосферного воздуха, который отражает предельно допустимое максимальное содержание вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе и при котором отсутствует вредное воздействие на окружающую природную среду.

Выделение гигиенических нормативов качества атмосферного воздуха - одна из новаций Федерального закона "Об охране атмосферного воздуха" и экологического законодательства в целом. В какой мере она обоснованна? Загрязняющие вещества, выбрасываемые предприятиями или транспортными средствами в атмосферу, одновременно оказывают вредное воздействие на человека и на иные объекты, в частности растительный и животный мир. Это обстоятельство лишает смысла раздельного нормирования качества атмосферного воздуха применительно к интересам охраны здоровья человека и растительного и животного мира. Цели такого нормирования вполне достигаются посредством установления научно обоснованных экологических нормативов качества атмосферного воздуха. Именно это обстоятельство имелось в виду при подготовке предшествующего закона - Закона РСФСР "Об охране атмосферного воздуха" (1982 г.), который предусмотрел единые нормативы ПДК загрязняющих веществ в атмосфере в интересах охраны здоровья человека и охраны окружающей среды.

В контексте нормирования охраны атмосферного воздуха к специфическим относится требование об установлении технических нормативов выбросов загрязняющих веществ и нормативов предельно допустимых выбросов. **Технический норматив выброса** - норматив выброса вредного (загрязняющего) вещества в атмосферный воздух, который устанавливается для передвижных и стационарных источников выбросов, технологических процессов, оборудования и отражает максимально допустимую массу выброса вредного (загрязняющего) вещества в атмосферный воздух в расчете на единицу продукции, мощности, пробега транспортных или иных передвижных средств и другие показатели. Технические нормативы выбросов устанавливает специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха или другой специально уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти по согласованию со специально уполномоченным федеральным

органом исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха для стационарных источников выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух отдельных видов, а также для являющихся источниками загрязнения атмосферного воздуха транспортных или иных передвижных средств и установок всех видов.

Нормативы предельно допустимого выброса загрязняющих веществ в атмосферу устанавливаются для стационарного источника загрязнения атмосферного воздуха с учетом технических нормативов выбросов и фоновое загрязнение атмосферного воздуха при условии непревышения данным источником гигиенических и экологических нормативов качества атмосферного воздуха, предельно допустимых (критических) нагрузок на экологические системы, других экологических нормативов. Такие нормативы устанавливаются территориальными органами специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха для конкретного стационарного источника выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и их совокупности (организации в целом).

В случае невозможности соблюдения юридическими лицами, имеющими источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, предельно допустимых выбросов территориальные органы специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха могут устанавливать для таких источников временно согласованные выбросы по согласованию с территориальными органами других федеральных органов исполнительной власти.

Новой мерой по охране атмосферного воздуха является **сертификация**. Производство и использование топлива, а также производство и использование на территории РФ технических, технологических установок, двигателей, транспортных и иных передвижных средств и установок на территории Российской Федерации допускаются только при наличии сертификатов, подтверждающих соответствие требованиям охраны атмосферного воздуха.

В законодательстве предусмотрены мероприятия по защите населения при изменении состояния атмосферного воздуха, угрожающем жизни и здоровью людей. В городских и иных поселениях органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления организуют работы по регулированию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух в периоды неблагоприятных метеорологических условий. При получении прогнозов неблагоприятных метеорологических условий юридические лица, имеющие источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, обязаны проводить мероприятия по уменьшению выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, согласованные с территориальными органами специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха, обеспечивающими контроль за проведением и эффективностью указанных мероприятий.

При изменении состояния атмосферного воздуха, которое вызвано аварийными выбросами вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и при котором создается угроза жизни и здоровью человека, принимаются экстренные меры по защите населения в соответствии с законодательством Российской Федерации о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В законодательстве предусматривается ряд запретительных мер, связанных с охраной атмосферного воздуха. В частности, **запрещается**:

- выброс в атмосферный воздух веществ, степень опасности которых для жизни и здоровья человека и для окружающей природной среды не установлена;
- внедрение новых техники, технологий, материалов, веществ и другой продукции, а также применение технологического оборудования и других технических средств, если они не отвечают установленным законодательством требованиям охраны атмосферного воздуха;
- проектирование, размещение и строительство объектов хозяйственной и иной деятельности, функционирование которых может привести к неблагоприятным изменениям климата и озонового слоя Земли, ухудшению здоровья людей, уничтожению генетического фонда растений и генетического фонда животных, наступлению необратимых последствий для людей и окружающей природной среды;
- размещение и эксплуатация объектов хозяйственной и иной деятельности, которые не имеют предусмотренных правилами охраны атмосферного воздуха установок очистки газов и средств контроля за выбросами вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;

- производство и эксплуатация транспортных и иных передвижных средств, содержание вредных (загрязняющих) веществ в выбросах которых превышает установленные технические нормативы выбросов.

На практике такие запреты далеко не всегда соблюдаются. По имеющимся данным, даже вновь вводимые в эксплуатацию предприятия, как правило, не обеспечивают соблюдения установленных требований. Они функционируют на основе временно согласованных нормативов выбросов загрязняющих веществ, то есть допускается заведомое нарушение нормативов предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в атмосфере.

6. Особенности правового режима лесов и растительного мира вне лесов

Отношения по поводу лесов и дикого растительного мира вне лесов в российском законодательстве традиционно регулируются разным законодательством: лесным законодательством и законодательством о растительном мире вне лесов. И хотя в естественнонаучном смысле эти природные объекты суть растительный мир, в юридическом смысле они считаются разными природными объектами.

Растительный мир - это совокупность диких растений (наземных и водных), произрастающих в состоянии естественной свободы на территории государства, а также в пределах его континентального шельфа <98>. Обратим внимание на то, что к растительному миру относятся только дикие растения, т.е. экологически связанные с остальной природой. Соответственно, культурные растения, выращиваемые человеком для потребления, не являются частью растительного мира. Отношения по поводу этих растений регулируются аграрным, а также гражданским законодательством.

<98> Искоян А.Б. Правовое регулирование охраны и использования растительного мира. Ереван, 1987. С. 18.

6.1. Особенности правового режима лесов

Юридическое понятие "лес", основывающееся на анализе сферы действия лесного законодательства и содержания института права лесопользования, может быть определено как совокупность всех растительных организмов, древесных, кустарниковых, травянистых и других растений (мхов, лишайников и т.п.) <99>. Следует уточнить, что речь идет о совокупности названных видов, произрастающих в пределах земель лесного фонда Российской Федерации и землях иных категорий.

<99> Крассов О.И. Право лесопользования в СССР: Автореф. дис. докт. юрид. наук. М., 1991. С. 8; Крассов О.И. Земельное право: Учебник. М.: Юрист, 2000. С. 456. Крассов О.И. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. М.: Норма, 2007. С. 36 - 44.

По целевому назначению леса, расположенные на землях лесного фонда, подразделяются на защитные леса, эксплуатационные леса и резервные леса. Леса, расположенные на землях иных категорий, могут быть отнесены к защитным лесам (ст. 10). В зависимости от целевого назначения Лесной кодекс РФ определяет особенности их использования, охраны, защиты, воспроизводства защитных лесов.

К **защитным лесам**, в частности, относятся:

- леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях;
- леса, расположенные в водоохранных зонах;
- леса, выполняющие функции защиты природных и иных объектов (леса, расположенные в первом и втором поясах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения; защитные полосы лесов, расположенные вдоль железнодорожных путей общего пользования, федеральных автомобильных дорог общего пользования, автомобильных дорог общего пользования, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации; зеленые зоны, лесопарки; городские леса; леса, расположенные в первой, второй и третьей зонах округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов;

- ценные леса (государственные защитные лесные полосы; противозерозионные леса; леса, расположенные в пустынных, полупустынных, лесостепных, лесотундровых зонах, степях, горах; леса, имеющие научное или историческое значение; орехово-промысловые зоны; лесные плодовые насаждения; ленточные боры.

При этом Лесной кодекс РФ выделяет **особо защитные участки лесов**, к которым относятся:

- берегозащитные, почвозащитные участки лесов, расположенных вдоль водных объектов, склонов оврагов;
- опушки лесов, граничащие с безлесными пространствами;
- постоянные лесосеменные участки;
- заповедные лесные участки;
- участки лесов с наличием реликтовых и эндемичных растений;
- места обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения диких животных.

Кодексом определяется правовой режим отдельных категорий лесов. Так, в лесах, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, запрещается проведение сплошных рубок лесных насаждений, за исключением случаев, предусмотренных самим Кодексом. Выборочные рубки лесных насаждений в лесах, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, проводятся только в целях вырубki погибших и поврежденных лесных насаждений (ст. 105).

В зеленых зонах, лесопарках запрещаются:

- использование токсичных химических препаратов для охраны и защиты лесов, в том числе в научных целях;
- ведение охотничьего хозяйства;
- ведение сельского хозяйства;
- разработка месторождений полезных ископаемых;
- размещение объектов капитального строительства, за исключением лесных троп, гидротехнических сооружений.

Конкретные особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Использование лесов осуществляется с предоставлением или без предоставления лесных участков, с изъятием или без изъятия лесных ресурсов (ст. 24).

Кодексом определяются **виды использования лесов**. Согласно ст. 25 использование лесов может быть следующих видов:

- заготовка древесины;
- заготовка живицы;
- заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов;
- заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений;
- ведение охотничьего хозяйства и осуществление охоты;
- ведение сельского хозяйства;
- осуществление научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности;
- осуществление рекреационной деятельности;
- создание лесных плантаций и их эксплуатация;
- выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений;
- выполнение работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых;
- строительство и эксплуатация водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений и специализированных портов;
- строительство, реконструкция, эксплуатация линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов;
- переработка древесины и иных лесных ресурсов;
- осуществление религиозной деятельности.

Лесной кодекс РФ требует ежегодного представления в органы государственной власти, органы местного самоуправления в пределах их полномочий **лесной декларации**, т.е. заявления об использовании лесов в соответствии с проектом освоения лесов (ст. 26). Декларация подается

лицами, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду.

Граждане и юридические лица - лесопользователи в соответствии со ст. 49 должны представлять в органы государственной власти, органы местного самоуправления в пределах их полномочий **отчет об использовании лесов** (информация об объеме изъятых лесных ресурсов, их товарной структуре, другая информация).

В целях обеспечения рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов Лесной кодекс РФ предусматривает ряд организационно-правовых мер.

Важную роль играет **планирование**, осуществляемое в форме лесного плана субъекта РФ (ст. 85). В лесном плане определяются цели и задачи лесного планирования, а также мероприятия по осуществлению планируемого освоения лесов и зоны такого освоения. К лесному плану прилагаются карты с обозначением границ лесничеств, лесопарков, а также зон их планируемого освоения. Лесной план утверждается руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Основой осуществления использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в границах лесничества, лесопарка, является **лесохозяйственный регламент** лесничества, лесопарка (ст. 87). Лесохозяйственные регламенты утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органом местного самоуправления в соответствии с их компетенцией. Лесохозяйственный регламент разрабатывается на срок до десяти лет и устанавливает:

- виды разрешенного использования лесов, определяемые в соответствии со статьей 25 данного Кодекса;
- возрасты рубок, расчетная лесосека, сроки использования лесов и другие параметры их разрешенного использования;
- ограничение использования лесов в соответствии со статьей 27 Кодекса;
- требования к охране, защите, воспроизводству лесов.

В свою очередь, лица, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду, составляют **проект освоения лесов** (ст. 88), подлежащий государственной или муниципальной экспертизе (ст. 89).

Для проверки состояния лесов, определения их количественных и качественных характеристик уполномоченным федеральным органом исполнительной власти проводится **государственная инвентаризация лесов** (ст. 90). Инвентаризация лесов проводится в целях:

- своевременного выявления и прогнозирования развития процессов, оказывающих негативное воздействие на леса;
- оценки эффективности мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов;
- информационного обеспечения управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, а также в области государственного лесного контроля и надзора.

Для учета лесов ведется **государственный лесной реестр**, представляющий собой систематизированный свод документированной информации о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, о лесничествах и о лесопарках (ст. 91).

Лесным кодексом РФ регулируется также **государственный лесной контроль и надзор, государственный пожарный надзор в лесах, а также муниципальный лесной контроль и надзор за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов**.

Прогрессивный опыт, накопленный в мире, показывает, что чрезмерные темпы использования лесных ресурсов в действительности не так уж необходимы. Объемы вырубki лесов могут быть значительно снижены усилением контроля за отходами и увеличением использования вторичных материалов. Для производства бумаги и упаковочного картона вместо интенсивных рубок леса многие государства всемерно используют вторичное сырье. Так, доля бумаги, полученной из макулатуры, в общем производстве бумаги составляет в Швеции 53%, в Японии - 52%, Западной Европе - 46%, США - 45%. В этих государствах по всей территории созданы четко действующие и разветвленные системы сбора макулатуры. В России существовавшая система пунктов сбора макулатуры практически разрушена. Макулатура, как правило, выбрасывается в контейнеры для бытовых отходов и вывозится на свалки или сжигается.

6.2. Особенности правового режима растительного мира вне лесов

Наиболее полно регулирование использования и охраны растительного мира осуществлено в лесном законодательстве. Что же касается растительного мира вне лесов, то отношения по поводу его объектов фрагментарно регулируются земельным, водным, горным законодательством, законодательством об особо охраняемых природных территориях. Определяя объекты охраны окружающей среды, Федеральный закон "Об охране окружающей среды" называет леса и иную растительность. Водный кодекс РФ устанавливает обязанность водопользователей не допускать ухудшения среды обитания растительного мира. Для сохранения и восстановления редких и исчезающих видов растений, в том числе ценных видов в хозяйственном, научном и культурном отношении, Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" предусматривает создание ботанических государственных заказников, а в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира - дендрологических парков и ботанических садов. Редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды растений заносятся в Красную книгу РФ, в которой предусмотрен режим их использования и охраны.

Важное экологическое значение наряду с экономическим имеют для охраны растительного мира Постановления Правительства РФ от 17 мая 1995 г. "О неотложных мерах по охране лесов и оленьих пастбищ от пожаров в 1995 году" и от 26 февраля 1992 г. "О нормативах возмещения потерь сельскохозяйственного производства при изъятии, уничтожении или порче оленьих пастбищ".

Уже в 70-е годы ученые обосновали необходимость принятия самостоятельного закона "Об охране и использовании внелесной растительности" <100>. А.Б. Искоян, посвятившая свое исследование охране растительного мира, считает, что таким законом следует:

<100> Колбасов О.С. Основные направления правотворчества в области охраны окружающей природной среды // Советское государство и право. 1980. N 3. С. 72 - 77.

- установить экологически обоснованные правила и нормы по охране, рациональному использованию и воспроизводству растительного мира;
- ввести запреты и ограничения на пользование растительным миром, включая ограничения сбора диких растений, их цветов и т.п. для нужд населения и народного хозяйства, а также для ботанических коллекций и иных научных целей;
- предусмотреть меры по предотвращению и пресечению самовольного пользования и иных нарушений порядка пользования растительным миром;
- установить меры, обеспечивающие сохранение благоприятной среды произрастания диких растений, а также иные меры <101>.

<101> Искоян А.Б. Правовое регулирование охраны и использования растительного мира. Ереван, 1987. С. 116 - 117.

7. Особенности правового режима животного мира

Юридическое понятие **животного мира** определено в Федеральном законе "О животном мире". Это совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации. Таким образом, в юридическом отношении животные признаются дикими, если они: а) являются компонентами окружающей среды; б) находятся в состоянии естественной свободы.

Под охрану Закона "О животном мире" берутся не только животные, относящиеся к объектам охоты и рыболовства, но и все другие животные, находящиеся в условиях естественной свободы. Отношения в области охраны и использования объектов животного мира, содержащихся в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания в целях сохранения ресурса

и генетического фонда объектов животного мира и в иных научных и воспитательных целях, регулируются названным Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, а также законами и нормативными правовыми актами субъектов РФ. Речь идет об объектах животного мира, выращиваемых, к примеру, в рыбоводниках, которые на каком-то этапе интродуцируются в природную среду.

Домашние животные, а также дикие животные, содержащиеся в неволе (в зоопарках, аквариумах и т.п.), не являются объектами животного мира в смысле законодательства об окружающей среде. Отношения по поводу таких видов животных регулируются аграрным, гражданским и иным законодательством.

Животный мир издавна служит людям в качестве источника пищевых продуктов, промышленного и лекарственного сырья, других материальных ценностей, необходимых для удовлетворения потребностей человека. В преамбуле Федерального закона "О животном мире" животный мир объявляется достоянием народов Российской Федерации, неотъемлемым элементом природной среды и биологического разнообразия Земли, возобновляющимся природным ресурсом, важным регулирующим и стабилизирующим компонентом биосферы, всемерно охраняемым и рационально используемым для удовлетворения духовных и материальных потребностей граждан России.

В отличие от других природных ресурсов законодательство о животном мире не предусматривает частной собственности на объекты животного мира. Животный мир в пределах территории России является государственной собственностью. Субъектами такой собственности выступают Российская Федерация и ее субъекты. Одной из характерных особенностей животного мира является миграция его объектов через границы субъектов РФ и государственную границу.

В соответствии с Конституцией РФ вопросы владения, пользования и распоряжения животным миром на территории Российской Федерации относятся к совместному ведению РФ и субъектов Федерации. Обратим внимание на то, что, обоснованно относя к предметам совместного ведения природоресурсное законодательство и законодательство об охране окружающей среды, пункт "к" ст. 72 Конституции РФ не называет законодательство о животном мире <102>. Это позиция законодателя или пробел? Вопросы, не отнесенные к исключительному ведению России и совместному ведению РФ и ее субъектов, относятся в соответствии с ч. 4 ст. 76 Конституции к предмету собственного правового регулирования субъектов РФ. Полагаем, что отсутствие в ст. 72 упоминания законодательства о животном мире - пробел в конституционном регулировании.

<102> То же касается законодательства об охране атмосферного воздуха.

Исходя из международно-правовой концепции сохранения биоразнообразия формируемое российское законодательство о животном мире основывается на принципе устойчивого существования и устойчивого использования животного мира. Под **устойчивым существованием животного мира** в Законе "О животном мире" понимается существование объектов животного мира в течение неопределенно длительного времени. Устойчивым использованием объектов животного мира признается использование объектов животного мира, которое не приводит в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия животного мира и при котором сохраняется способность животного мира к воспроизводству и устойчивому существованию.

Основными организационно-правовыми инструментами регулирования охраны и использования животного мира в соответствии с Законом "О животном мире" являются государственный учет, государственный кадастр, государственный мониторинг объектов животного мира, нормирование в области использования и охраны животного мира и среды его обитания, государственные программы по охране объектов животного мира и среды их обитания, экологическая экспертиза, государственный контроль в данной области.

Основные требования по охране и использованию животного мира направлены на:

- сохранение видового многообразия животного мира,
- охрану среды обитания, условий размножения и путей миграции животных;
- сохранение целостности естественных сообществ животных;
- научно обоснованное, рациональное использование и воспроизводство животного мира;
- регулирование численности животных в целях предупреждения вреда окружающей среде и народному хозяйству.

Правовое регулирование использования и охраны объектов животного мира осуществляется посредством установления видов и способов пользования животным миром, установления ограничений и запретов на использование объектов животного мира, охраны среды обитания объектов животного мира. В частности, сохранение объектов животного мира может быть достигнуто путем изменения вида пользования животным миром с запрещением изъятия объектов животного мира из среды обитания и организации использования этих объектов без изъятия в культурно-просветительных, рекреационных и эстетических целях, включая организацию экологического туризма.

По представлению соответствующего специально уполномоченного государственного органа по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания исполнительные органы РФ и субъектов РФ в пределах их компетенции вправе принять решение об ограничении, приостановлении или полном запрете на определенных территориях и в акваториях или на определенные сроки осуществления отдельных видов пользования животным миром, а также пользования определенными объектами животного мира.

Так как возможности сохранения объектов животного мира и среды их обитания во многом зависят от условий осуществления разнообразной хозяйственной деятельности человека, регулирование соответствующих отношений особо предусмотрено в гл. III Федерального закона "О животном мире". Здесь установлено общее правило, в соответствии с которым любая деятельность, влекущая за собой изменение среды обитания объектов животного мира и ухудшение условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, должна осуществляться с соблюдением требований, обеспечивающих охрану животного мира. Хозяйственная деятельность, связанная с использованием объектов животного мира, должна осуществляться таким образом, чтобы разрешенные к использованию объекты животного мира не ухудшали собственную среду обитания и не причиняли вреда сельскому, водному и лесному хозяйству.

Важным для обеспечения охраны животного мира является требование Закона о том, что при размещении, проектировании и строительстве аэродромов, железнодорожных, шоссейных, трубопроводных и других транспортных магистралей, линий электропередачи и связи, а также каналов, плотин и иных гидротехнических сооружений должны разрабатываться и осуществляться мероприятия, обеспечивающие сохранение путей миграции объектов животного мира и мест их постоянной концентрации, в том числе в период размножения и зимовки.

Общие положения рассматриваемого Закона развиты в Постановлении Правительства РФ от 13 августа 1996 г., утвердившем Требования по предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, трубопроводов, линий связи и электропередачи. Требования регламентируют производственную деятельность в целях предотвращения гибели объектов животного мира, обитающих в условиях естественной свободы, в результате изменения среды обитания и нарушения путей миграции; попадания в водозаборные сооружения, узлы производственного оборудования, под движущийся транспорт и сельскохозяйственные машины; столкновения с проводами и электрошока, воздействия электромагнитных полей, шума, вибрации.

В целях предотвращения гибели объектов животного мира **запрещается:**

- выжигание растительности, хранение и применение ядохимикатов, удобрений, химических реагентов, горюче-смазочных материалов и других опасных для объектов животного мира и среды их обитания материалов, сырья и отходов производства без осуществления мер, гарантирующих предотвращение заболеваний и гибели объектов животного мира, ухудшения среды их обитания;
- установление сплошных, не имеющих специальных проходов заграждений и сооружений на путях массовой миграции животных;
- устройство в реках или протоках западной или установление орудий лова, размеры которых превышают две трети ширины водотока;
- расчистка просек под линиями связи и электропередачи вдоль трубопроводов от подроста древесно-кустарниковой растительности в период размножения животных.

С учетом специфичности вредных воздействий достаточно полно в названном постановлении регламентированы требования по охране животного мира при осуществлении сельскохозяйственных, лесопромышленных и лесохозяйственных, промышленных и водохозяйственных производственных процессов, эксплуатации транспортных магистралей и объектов, трубопроводов, при проектировании, строительстве и эксплуатации линий связи и электропередачи.

Так, при осуществлении сельскохозяйственных производственных процессов не допускается применение технологий и механизмов, вызывающих массовую гибель объектов животного мира или изменение среды их обитания. При производстве полевых сельскохозяйственных работ необходимо использовать технологию, специально оборудованную сельскохозяйственную технику, порядок работ, исключающие возможность гибели животных.

При создании и эксплуатации ирригационных и мелиоративных сооружений в местах естественного обитания, на путях миграции и в местах сезонной концентрации объектов животного мира необходимо обеспечивать условия для свободного и безопасного их передвижения через указанные сооружения, оснащать водозаборные сооружения и каналы гидромелиоративных систем специальными защитными устройствами.

Для предупреждения неблагоприятных последствий для животного мира и окружающей среды в законодательстве регулируются отношения по интродукции объектов животного мира в новые для себя экосистемы. Акклиматизация новых для фауны РФ объектов животного мира, переселение объектов животного мира в новые места обитания, а также мероприятия по гибридизации объектов животного мира допускаются только по разрешению соответствующих специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды обитания при наличии заключения компетентных научных организаций с учетом требований по охране окружающей среды.

По экологическим и экономическим соображениям общество заинтересовано также в регулировании численности объектов животного мира. Закон "О животном мире" предусматривает, что объекты животного мира, численность которых подлежит регулированию, а также порядок регулирования определяются специально уполномоченным государственным органом по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды обитания. Регулирование численности отдельных объектов животного мира должно осуществляться способами, исключающими причинение вреда другим объектам животного мира и обеспечивающими сохранность среды их обитания, с учетом заключений научных организаций, решающих проблемы в данной области, и по согласованию со специально уполномоченными государственными органами, осуществляющими охрану земельных, водных и лесных ресурсов.

Наиболее распространенными видами пользования животным миром является охота и рыболовство. Возможности по предупреждению истощения животного мира в значительной степени связаны с регулированием осуществления этих видов деятельности.

Охота включает промысловое добывание диких зверей и птиц, а также любительскую и спортивную охоту. Нахождение в охотничьих угодьях с оружием, собаками, ловчими птицами, капканами и другими орудиями охоты либо с добытой продукцией приравнивается к охоте.

Правовое регулирование охоты на федеральном уровне осуществляется Федеральным законом "О животном мире", иными законами, а также специальными подзаконными актами, включая Положение об охоте и охотничьем хозяйстве, утвержденное Постановлением Правительства РСФСР от 10 октября 1960 г. (с последующими изменениями и дополнениями), Типовые правила охоты в РСФСР (1988 г.) и др. В некоторых субъектах приняты специальные законы. К примеру, Закон Московской области от 12 июля 2000 г. N 43/2000-ОЗ "Об охоте и охотничьем хозяйстве в Московской области".

Правом охоты с охотничьим огнестрельным оружием, другими разрешенными орудиями охоты, а также с охотничьими собаками и ловчими птицами пользуются все граждане РФ, достигшие 18 лет, являющиеся членами обществ охотников, сдавшие испытания по охотничьему минимуму и уплатившие государственную пошлину в установленном размере.

Члены обществ охотников имеют право осуществлять любительскую и спортивную охоту с соблюдением установленных правил:

- в угодьях, в которых охотничье хозяйство ведется учреждениями и организациями этих обществ,
- в угодьях, в которых охотничье хозяйство ведется другими предприятиями и учреждениями, с разрешения их администрации,
- а также в других охотничьих угодьях с разрешения государственных органов управления охотничьим хозяйством.

Удостоверением на право любительской и спортивной охоты служат:

- охотничий членский билет с отметками о сдаче испытаний по охотничьему минимуму и об оплате государственной пошлины;
- путевка, выданная обществом в установленном порядке, и

- лицензия на отстрел или отлов соответствующего вида и количества животных с указанием срока их отстрела (отлова) и места охоты.

Членские охотничьи билеты выдаются: республиканскими союзами обществ охотников и рыболовов и их местными органами, другими уполномоченными организациями.

Отстрел и отлов диких зверей и птиц при любительской и спортивной охоте производится по установленным нормам.

В целях сохранения и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания осуществление отдельных видов пользования животным миром, а также пользование определенными объектами животного мира могут быть ограничены, приостановлены или полностью запрещены на определенных территориях и акваториях или на определенные сроки решением органа исполнительной власти РФ или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в пределах их компетенции по представлению соответствующего специально уполномоченного государственного органа по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

Объекты охоты - дикая фауна в состоянии естественной свободы и входящая в государственный охотничий фонд. Перечень объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты исходя из их статуса, численности, традиций в использовании, видов и качества получаемой продукции, составляется специально уполномоченным государственным органом по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира по согласованию с исполнительными органами субъектов РФ. Такой перечень утверждается Правительством РФ.

Перечень объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, утвержден Постановлением Правительства РФ от 26 декабря 1995 г. Так, млекопитающими, являющимися объектами охоты, являются волк, шакал, лисица, корсак, песец, енотовидная собака, енот-полоскун, медведь, рысь, росомаха, барсук, куница, соболь, кидус, харза, кот дикий, ласка, горностай, солонгой, колонок, хорь, норка, выдра, заяц, дикий кролик, косуля, лось, благородный олень, пятнистый олень, лань, овцебык, муфлон и др. К птицам - объектам охоты относятся гусь, казарка, утка, глухарь, тетерев, рябчик, куропатка, перепел, кеклик, фазан, улар, лысуха, кулики, саджа, голубь и др.

Охотничье хозяйство является отраслью народного хозяйства. Его составными частями являются государственный охотничий фонд и охотничьи угодья. Государственный охотничий фонд - совокупность зверей и птиц, находящихся на территории охотничьих угодий и служащих объектами охоты или воспроизводства с целью охоты. К охотничьим угодьям отнесены все земельные, лесные, водные площади, служащие местом обитания диких зверей и птиц, входящих в состав охотничьего фонда.

Наиболее общим специальным актом, регулирующим **рыболовство**, является Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов". Закон регулирует промышленное, прибрежное рыболовство, рыболовство в научно-исследовательских и контрольных, в учебных и культурно-просветительских целях, в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов, любительское и спортивное рыболовство, рыболовство в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ. Осуществлять названные виды рыболовства могут граждане и юридические лица.

Перечень видов водных биоресурсов, которые являются объектами рыболовства, утверждается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов (ст. 15). Этим же органом утверждаются типовые правила рыболовства и правила рыболовства для каждого рыбохозяйственного бассейна.

При этом водные объекты рыбохозяйственного значения подразделяются на категории, определяемые федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства (ст. 17).

В целях обеспечения сохранения водных биоресурсов и их рационального использования федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства могут устанавливаться следующие ограничения рыболовства:

- запрет рыболовства в определенных районах промысла и в отношении отдельных видов водных биоресурсов;
- закрытие рыболовства в определенных районах промысла и в отношении отдельных видов водных биоресурсов;
- минимальные размер и вес добываемых (вылавливаемых) водных биоресурсов;

- виды разрешаемых орудий и способов добычи (вылова) водных биоресурсов;
- размер ячеи орудий лова, размер и конструкция орудий добычи (вылова) водных биоресурсов;
- объем и состав водных биоресурсов, добыча (вылов) которых допускается одновременно с добычей (выловом) водных биоресурсов, указанных в разрешении на добычу (вылов) водных биоресурсов (разрешенный прилов);
- распределение районов промысла между группами судов, различающихся по орудиям добычи (вылова) водных биоресурсов, типам и размерам;
- периоды промысла для групп судов, различающихся орудиями добычи (вылова) водных биоресурсов, типами и размерами;
- количество и типы судов, которые могут осуществлять промышленное рыболовство одновременно в одном районе промысла;
- минимальный объем добычи (вылова) водных биоресурсов на одно промысловое судно;
- время выхода в море рыбопромысловых судов для осуществления промышленного рыболовства;
- периоды рыболовства в водных объектах рыбохозяйственного значения;
- иные установленные в соответствии с федеральными законами ограничения рыболовства (ст. 26).

В целях сохранения занесенных в Красную книгу РФ и (или) Красную книгу субъекта РФ редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов добыча (вылов) таких видов водных биоресурсов запрещена (ст. 27). В исключительных случаях добыча (вылов) редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов допускается на основании разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов в порядке, предусмотренном Правительством РФ.

В целях обеспечения рационального использования водных биоресурсов и предупреждения их истощения общие допустимые уловы и квоты добычи (вылова) водных биоресурсов. Общие допустимые уловы водных биоресурсов ежегодно определяются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства и утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов (статья 28). Порядок и сроки определения и утверждения общих допустимых уловов водных биоресурсов, а также порядок внесения в них изменений устанавливается Правительством РФ.

Квоты добычи (вылова) водных биоресурсов применительно к каждому виду рыболовства (ст. 30). Право на изъятие водных биоресурсов из среды их обитания удостоверяется разрешением на добычу (вылов) водных биоресурсов (ст. 34).

ХІХ. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ ВНУТРЕННИХ МОРСКИХ ВОД, ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО МОРЯ, КОНТИНЕНТАЛЬНОГО ШЕЛЬФА И ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЫ

В экологическом праве Российской Федерации в пределах внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны установлены некоторые особые требования использования природных ресурсов и их охраны, а также охраны окружающей среды в целом. Такие **особенности** проявляются, во-первых, в том, что статус и защита этих территорий согласно ст. 71 Конституции РФ отнесены к исключительному ведению Российской Федерации (пункт "н"). Соответственно, они регулируются только актами федерального уровня. Вторая особенность заключается в регулировании режимов каждой из названных важных категорий морских пространств отдельными федеральными законами с учетом их места в политической, экономической и экологической системах Российского государства. Специфичны также требования по использованию и охране природных ресурсов этих территорий.

И наконец, некоторые из названных территорий являются составной частью государственной территории РФ, другие находятся за ее пределами.

1. Правовой режим использования и охраны природных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря

В соответствии со ст. 67 Конституции РФ внутренние воды и территориальное море входят в территорию Российской Федерации. Соответственно, они находятся под суверенитетом Российского государства.

Правовой режим этих территорий определяется Федеральным законом от 31 июля 1998 г. "О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации". Закон устанавливает границы и структуру внутренних морских вод и территориального моря, что важно для экологического права, так как с его учетом определяется режим использования и охраны их правовых ресурсов. В нем содержатся некоторые положения, касающиеся прилежащей зоны Российской Федерации <103>, и определяются права России в этой зоне.

<103> Прилежащая зона РФ - морской пояс, который расположен за пределами территориального моря, прилегает к нему и внешняя граница которого находится на расстоянии 24 морских миль, отмеряемых от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря.

В частности, к **внутренним морским водам** относятся воды:

- портов Российской Федерации, ограниченные линией, проходящей через наиболее удаленные в сторону моря точки гидротехнических и других постоянных сооружений портов;
- заливов, бухт, губ и лиманов, берега которых полностью принадлежат Российской Федерации, до прямой линии, проведенной от берега к берегу в месте наибольшего отлива, где со стороны моря впервые образуется один или несколько проходов, если ширина каждого из них не превышает 24 морские мили;
- заливов, бухт, губ, лиманов, морей и проливов с шириной входа в них более чем 24 морские мили, которые исторически принадлежат Российской Федерации, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации и публикуется в "Извещениях мореплавателям".

Территориальное море РФ - примыкающий к сухопутной территории или к внутренним морским водам морской пояс шириной 12 морских миль, отмеряемых от исходных линий, указанных в Законе <104>. Внешняя граница территориального моря является Государственной границей Российской Федерации. Внутренней границей территориального моря являются исходные линии, от которых отмеряется ширина территориального моря. На территориальное море, воздушное пространство над ним, а также на дно территориального моря и его недра распространяется суверенитет Российской Федерации с признанием, однако, права мирного прохода иностранных судов через территориальное море.

<104> Данное положение соответствует статье 3 Конвенции ООН по морскому праву (1982 г.): каждое государство имеет право устанавливать ширину своего территориального моря до предела, не превышающего двенадцати морских миль, отмеряемых от исходных линий, определенных в соответствии с настоящей Конвенцией.

В статье 20 Федерального закона определяются некоторые общие и специфические требования, касающиеся исследования, разведки, разработки (добычи) и охраны водных биологических ресурсов и других природных ресурсов и окружающей среды внутренних морских вод и территориального моря. Общим требованием является то, что названные виды деятельности осуществляются в соответствии с законодательством РФ.

Ввиду специфичности расположения этих территорий Закон регулирует права широкого круга иностранцев по проведению разных работ, связанных с природными ресурсами. Закон называет при этом иностранных граждан и лиц без гражданства, иностранные юридические лица, а также не имеющие статуса юридического лица объединения юридических лиц иностранных государств, а также международные организации. Конкретизированы экологически значимые виды деятельности, которые могут ими осуществляться, - проведение исследований, разведка и

разработка (добыча) водных биологических ресурсов и других природных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря, а также другая деятельность, в том числе с борта летательного аппарата. Подчеркивается, что такая деятельность может осуществляться лишь в порядке, предусмотренном данным Федеральным законом, другими федеральными законами и международными договорами Российской Федерации, подлежащими ратификации.

В связи со спецификой рассматриваемых территорий порядок и формы осуществления установленных законодательством Российской Федерации полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ, территория которых примыкает к внутренним морским водам и территориальному морю, по вопросам исследования, разведки, разработки (добычи) и охраны водных биологических ресурсов и других природных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, деятельности на особо охраняемых природных территориях, а также охраны памятников истории и культуры, памятников природы **определяются по соглашению** между федеральными органами исполнительной власти и соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ, территория которых примыкает к внутренним морским водам и территориальному морю.

Экономические отношения по эксплуатации природных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря строятся на основе **принципов**:

- платности пользования;
- ответственности за нарушения условий хозяйственной деятельности;
- возмещения ущерба, нанесенного внутренним морским водам и территориальному морю, их природным ресурсам, окружающей среде, памятникам истории и культуры;
- финансового обеспечения мероприятий, связанных с восстановлением и охраной природных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря, окружающей среды, охраны памятников истории и культуры.

Последний принцип является новым и весьма важным в экономико-правовом механизме природопользования и охраны окружающей среды.

Плата за пользование живыми ресурсами и платежи за пользование неживыми ресурсами внутренних морских вод и территориального моря, размеры платы и платежей, порядок их взимания и поступления в федеральный бюджет и бюджет субъекта Российской Федерации, территория которого примыкает к внутренним морским водам и территориальному морю, определяются законами Российской Федерации. При этом порядок исчисления и применения нормативов платы за пользование живыми ресурсами, порядок исчисления и применения нормативов платежей за пользование неживыми ресурсами определяются Правительством Российской Федерации. Кроме того, пользователи уплачивают другие налоги и сборы, предусмотренные законодательством Российской Федерации в области налогообложения.

Осуществление экологически значимой деятельности в пределах внутренних морских вод и территориального моря допускается **с учетом прав коренных малочисленных народов**. В местах проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, этнических общностей и других жителей Севера и Дальнего Востока Российской Федерации, образ жизни, занятость и экономика которых традиционно основываются на промысле живых ресурсов, порядок и способы пользования природными ресурсами внутренних морских вод и территориального моря, обеспечивающие сохранение и поддержание необходимых условий для жизни, определяются и устанавливаются в соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 1999 г. "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" и другими законодательными актами Российской Федерации.

С учетом значимости научных исследований в эколого-правовом механизме в Законе большое внимание уделяется регулированию **морских научных исследований** во внутренних морских водах и в территориальном море. Под морскими научными исследованиями во внутренних морских водах и в территориальном море понимаются фундаментальные или прикладные исследования и проводимые для этих исследований экспериментальные работы, направленные на получение знаний по всем аспектам природных процессов, происходящих на морском дне и в его недрах, в водной толще и атмосфере. Это определение не распространяется на исследования водных биологических ресурсов и других природных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря.

Такие исследования могут проводиться федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, гражданами Российской Федерации и российскими юридическими лицами в соответствии с ежегодным планом, составленным

специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по науке и технологиям. Российские заявители, заинтересованные в проведении морских научных исследований, подают запрос в специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти по науке и технологиям не менее чем за шесть месяцев до начала года проведения морских научных исследований.

Иностранные граждане и лица без гражданства, иностранные юридические лица, международные организации, членом которых не является Российская Федерация, также могут проводить морские научные исследования во внутренних морских водах и в территориальном море, в том числе с борта летательных аппаратов и с воздушных зондов. Названные субъекты для получения разрешения на проведение морских научных исследований направляют по дипломатическим каналам не менее чем за шесть месяцев до предполагаемой даты начала проведения морских научных исследований запрос в специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти по науке и технологиям. Закон определяет содержание запроса.

Разрешение на проведение морских научных исследований выдается специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по науке и технологиям **по согласованию** со специально уполномоченными федеральным органом исполнительной власти по природным ресурсам, федеральным органом исполнительной власти по вопросам рыболовства, федеральным органом исполнительной власти по охране окружающей среды, федеральным органом исполнительной власти по обороне, федеральным органом исполнительной власти по пограничной службе, федеральным органом исполнительной власти по таможенному делу, федеральным органом исполнительной власти по безопасности, а в случаях, если часть морских научных исследований планируется осуществлять на берегу или с использованием береговой инфраструктуры, и с соответствующими органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, территория которого примыкает к внутренним морским водам и территориальному морю, где предполагается проводить морские научные исследования.

В Законе определен исчерпывающий перечень **оснований для отказа в разрешении** на проведение морских научных исследований. В частности, в разрешении может быть отказано, если морское научное исследование:

- создает или может создать угрозу безопасности Российской Федерации;
- направлено на исследование, воспроизводство, акклиматизацию водных биологических ресурсов, поиск, разведку или разработку (добычу) водных биологических ресурсов и других природных ресурсов;
- несовместимо с требованиями защиты окружающей среды и природных ресурсов;
- включает буровые работы на морском дне внутренних морских вод и территориального моря, использование взрывчатых веществ, пневмоустройств или привнесение вредных веществ в морскую среду;
- включает строительство, эксплуатацию или использование искусственных островов, эстакад, установок и сооружений, препятствующих судоходству или усложняющих его;
- включает использование имеющихся искусственных островов, эстакад, установок и сооружений, о которых не было упомянуто в запросе.

Все данные, полученные в результате морских научных исследований, после их обработки и анализа, включая окончательные результаты и заключения после завершения исследований, должны быть переданы в государственные фонды данных Российской Федерации, адреса которых указываются в разрешении на проведение морских научных исследований.

Российские и иностранные заявители, проводившие морские научные исследования и выполнившие перед Российской Федерацией обязательства, могут предоставить доступ к результатам исследований третьей стороне с согласия специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти по науке и технологиям, который запрашивается по дипломатическим каналам.

Закрепив общий принцип об осуществлении защиты и сохранения морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря в соответствии с законодательством РФ и международными договорами Российской Федерации, Закон устанавливает специфические требования, касающиеся:

- нормирования качества морской среды внутренних морских вод и территориального моря;
- государственной экологической экспертизы хозяйственной и иной деятельности во внутренних морских водах и в территориальном море;

- государственного экологического контроля во внутренних морских водах и в территориальном море;
- государственного экологического мониторинга состояния внутренних морских вод и территориального моря;
- захоронения отходов и других материалов и сброса вредных веществ во внутренних морских водах и в территориальном море;
- морских аварий.

Нормирование качества морской среды внутренних морских вод и территориального моря производится в целях установления предельно допустимых норм воздействия на морскую среду и природные ресурсы внутренних морских вод и территориального моря, обеспечивающих и гарантирующих экологическую безопасность населения и сохранение генетического фонда, защиту и сохранение морской среды и природных ресурсов, а также обеспечивающих рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря.

Очевидной новизной обладает требование Закона о задачах нормирования качества морской среды по обеспечению рационального использования и воспроизводства природных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря. Специфично и то, что для достижения целей такого нормирования Правительство РФ утверждает особый порядок разработки и утверждения нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ и нормативов предельно допустимых вредных воздействий на морскую среду и природные ресурсы внутренних морских вод и территориального моря.

Действующие Правила разработки и утверждения нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ и нормативов предельно допустимых вредных воздействий на морскую среду и природные ресурсы внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации утверждены Постановлением Правительства РФ от 10 марта 2000 г. Правительство уточняет органы, ответственные за разработку и утверждение нормативов качества морской среды с учетом целевого назначения водного объекта. Нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ разрабатываются и утверждаются специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти исходя из целевого назначения водного объекта:

- для водных объектов, используемых для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, - специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области санитарно-эпидемиологического надзора <105>;

<105> Поручение разрабатывать и утверждать нормативы качества вод для водных объектов, используемых для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, только специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области санитарно-эпидемиологического надзора едва ли обоснованно. Эту работу целесообразно осуществлять специально уполномоченному федеральному органу исполнительной власти в области охраны окружающей среды (или специально уполномоченному государственному органу в области охраны вод) совместно со специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области санитарно-эпидемиологического надзора. При разработке таких нормативов, как предусмотрено в ст. 33 Закона, должна быть обеспечена и гарантирована не только экологическая безопасность населения, но и сохранение генетического фонда, защита и сохранение морской среды и природных ресурсов. Федеральный орган исполнительной власти в области санитарно-эпидемиологического надзора вопросами сохранения генетического фонда, защиты и сохранения морской среды и природных ресурсов не ведает.

- для водных объектов рыбохозяйственного значения - специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны, контроля и регулирования использования водных биологических ресурсов и среды их обитания по согласованию со специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Нормативы предельно допустимых вредных воздействий на морскую среду и природные ресурсы внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации устанавливаются в целях регулирования таких воздействий при осуществлении хозяйственной или иной деятельности для ограниченных частей акваторий внутренних морских вод и территориального моря, в пределах которых в установленном порядке реализуется эта

деятельность. В соответствии с Постановлением Правительства РФ эти нормативы разрабатываются и утверждаются специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды по согласованию со специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в области использования и охраны водного фонда, охраны, контроля и регулирования использования водных биологических ресурсов и среды их обитания, санитарно-эпидемиологического надзора, гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды.

Обратим внимание на то, что согласно Постановлению Правительства РФ от 19 декабря 1996 г. "О порядке разработки и утверждения нормативов предельно допустимых вредных воздействий на водные объекты" <106> нормативы предельно допустимых сбросов вредных веществ в водные объекты разрабатываются водопользователями на основании расчетных материалов по нормативам предельно допустимых воздействий на водные объекты, предоставляемых бассейновыми и другими территориальными органами Федерального агентства водных ресурсов, а также исходя из недопустимости превышения предельно допустимых концентраций вредных веществ в водных объектах, определенных с учетом целевого использования этих объектов. Утверждаются такие нормативы территориальными органами Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по согласованию с бассейновыми и другими территориальными органами Федерального агентства водных ресурсов, территориальными органами Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, а также с территориальными органами Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;

<106> СЗ РФ. 1997. N 1. Ст. 165.

Подход, в соответствии с которым проекты нормативов вредных воздействий на водные объекты разрабатываются водопользователем, а утверждаются специально уполномоченными государственными органами, представляется более оправданным. Зачем же обременять государственные органы работой, в которой прежде всего заинтересован природопользователь?! Иное дело, что природопользователь должен знать правила, по которым проекты таких нормативов должны разрабатываться.

В нормативах предельно допустимых вредных воздействий устанавливаются:

- количественные и качественные ограничения вредных воздействий на морскую среду и природные ресурсы внутренних морских вод и территориального моря РФ при осуществлении хозяйственной или иной деятельности, связанных с поступлением в морскую среду химических веществ и/или их смесей, биологических веществ, радиоактивных веществ и излучений, взвешенных минеральных веществ, тепла, шума и вибрации, растений, животных и микроорганизмов, не свойственных данной экосистеме, и изъятием из морской среды водных биологических ресурсов и ресурсов недр;

- зоны влияния вредного воздействия на морскую среду и природные ресурсы внутренних морских вод и территориального моря РФ по каждому виду воздействия и по совокупности всех его источников (исходя из гидрологических условий и восстановительных особенностей морских экосистем). За пределами этих зон обеспечивается соблюдение нормативов состояния морской среды <107>.

<107> Положение Правил о том, что за пределами зоны влияния вредного воздействия на морскую среду и природные ресурсы внутренних морских вод и территориального моря необходимо соблюдать нормативы состояния морской среды, представляется противоречащим правилам разработки нормативов предельно допустимых вредных воздействий на окружающую среду и логике. В принципе нормативы предельно допустимых вредных воздействий должны устанавливаться на уровне, не превышающем соответствующий норматив качества окружающей среды (морской среды). То есть не должны превышать нормативы качества морской среды и в пределах зоны влияния. Такое правило предусмотрено, в частности, в Постановлении Правительства РФ от 19 декабря 1996 г. "О порядке разработки и утверждения нормативов предельно допустимых вредных воздействий на водные объекты": нормативы предельно допустимых сбросов вредных веществ в водные объекты разрабатываются исходя из недопустимости превышения предельно допустимых концентраций вредных веществ в водных объектах.

Нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ и нормативы предельно допустимых вредных воздействий на морскую среду и природные ресурсы внутренних морских вод и территориального моря публикуются в "Извещениях мореплавателям".

Обязательной мерой по защите морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря служит государственная экологическая экспертиза. Согласно ст. 34 Закона государственная экологическая экспертиза хозяйственной и иной деятельности во внутренних морских водах и в территориальном море организуется и проводится специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по охране окружающей среды с участием соответствующего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Не устанавливая специфических требований по данному виду экспертизы, законодатель в Законе допускает две неточности, которые носят сущностный характер и поэтому на них следует обратить внимание. Первая ошибка касается того, что в качестве объекта государственной экологической экспертизы законодатель называет хозяйственную и иную деятельность во внутренних морских водах и в территориальном море. В ч. 2 ст. 34 уточняется: государственной экологической экспертизе подлежат все виды хозяйственной и иной деятельности независимо от их сметной стоимости, ведомственной принадлежности и форм собственности. По сути экологической экспертизы и в соответствии с Федеральными законами "Об охране окружающей среды" (ст. 33) и "Об экологической экспертизе" (ст. 1) объектом экспертизы является намечаемая деятельность.

В п. 3 ст. 34 Федерального закона "О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации" дополнительно предусматривается: "Предметом государственной экологической экспертизы должны быть также проекты государственных программ и планов, предплановая, предпроектная и проектная документация, относящиеся к изучению, разведке, разработке (промыслу) природных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря, созданию и использованию искусственных островов, установок и сооружений, прокладке кабелей и трубопроводов".

Задача **государственного экологического контроля** во внутренних морских водах и в территориальном море - осуществление системы мероприятий, направленных на предупреждение, выявление и устранение нарушений законодательства Российской Федерации или применимых международных норм и стандартов по защите морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря. Проводится государственный экологический контроль специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по охране окружающей среды с участием других специально уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и соответствующих органов исполнительной власти субъекта РФ в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Государственный экологический мониторинг состояния внутренних морских вод и территориального моря, являющийся составной частью единой государственной системы экологического мониторинга Российской Федерации, представляет собой систему регулярных наблюдений за состоянием морской среды и донных отложений по физическим, химическим, гидробиологическим и микробиологическим показателям, а также оценку и прогноз их изменений под влиянием природных и антропогенных факторов. Мониторинг осуществляется специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по охране окружающей среды с участием специально уполномоченных федерального органа исполнительной власти по природным ресурсам, федерального органа исполнительной власти по вопросам рыболовства и соответствующих органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Так как внутренние морские воды и территориальное море интенсивно эксплуатируются, важное значение в Законе придается регулированию **захоронения отходов** и других материалов и сбросу вредных веществ. Законом запрещается захоронение отходов и других материалов, а также сброс вредных веществ во внутренних морских водах и в территориальном море.

В статье 37 для целей этого Закона дается свое определение названных понятий. **Под захоронением отходов и других материалов** понимается любое преднамеренное удаление отходов или других материалов с судов, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений, а также любое преднамеренное уничтожение судов и иных плавучих средств, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений. Закон

оговаривает, что захоронением не считается удаление отходов или других материалов, присущих или являющихся результатом нормальной эксплуатации судов, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений и не превышающих предельно допустимых концентраций вредных веществ и нормативов предельно допустимых вредных воздействий на морскую среду и природные ресурсы, кроме отходов или других материалов, транспортируемых судами, летательными аппаратами, установками и сооружениями, которые эксплуатируются в целях удаления таких материалов, или подвозимых к таким судам, летательным аппаратам, искусственным островам, установкам и сооружениям, а также кроме тех, что являются результатом обработки таких отходов или других материалов на таких судах, летательных аппаратах, искусственных островах, установках и сооружениях; помещение материалов для целей иных, чем их простое удаление, при условии что это не противоречит целям данного Федерального закона и международным договорам Российской Федерации.

Вредное вещество определяется как вещество, которое при попадании в морскую среду способно создать опасность для здоровья людей, нанести ущерб живым ресурсам, морской флоре и фауне, ухудшить условия отдыха или помешать другим видам правомерного использования моря, а также вещество, подлежащее контролю в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Сброс вредных веществ или стоков, содержащих такие вещества, - любой сброс с судов и иных плавучих средств (далее - суда), летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений, какими бы причинами он ни вызывался, включая любые утечку, удаление, разлив, протечку, откачку, выделение или опорожнение. Сброс вредных веществ не включает выброс вредных веществ, происходящий непосредственно вследствие разведки, разработки и связанных с ними процессов обработки в море минеральных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря, а также сброс вредных веществ для проведения правомерных морских научных исследований в целях борьбы с загрязнением или контроля над ним.

В статье 38 предусмотрены некоторые экологические требования в связи с **морскими авариями**. Если столкновение судов, посадка судна на мель либо иная морская авария, произошедшие во внутренних морских водах или в территориальном море, либо действия по ликвидации последствий таких аварий привели или могут привести к серьезным вредным последствиям, Правительство РФ в соответствии с Федеральным законом "О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации", другими федеральными законами и международными договорами Российской Федерации вправе принять необходимые меры, в том числе к пострадавшему судну и виновнику аварии, соразмерные фактическому или грозящему ущербу, в целях защиты побережья Российской Федерации или связанных с ним интересов (включая рыболовство) от загрязнения или угрозы загрязнения.

2. Правовой режим использования и охраны природных ресурсов континентального шельфа

Согласно статье 67 Конституции РФ Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права. Соответственно, правовой режим определяется Федеральным законом от 30 ноября 1995 г. "О континентальном шельфе Российской Федерации".

Континентальный шельф Российской Федерации включает в себя морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориального моря Российской Федерации на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка <108>. Внутренней границей континентального шельфа является внешняя граница территориального моря.

<108> В соответствии со ст. 76 Конвенции ООН по морскому праву (1982 г.) внешняя граница континентального шельфа Российской Федерации находится на расстоянии 200 морских миль от исходной линии, от которой отсчитывается ширина территориального моря. Если подводная окраина простирается на расстояние более 200 морских миль, внешняя граница континентального шельфа России совпадает с внешней границей подводной окраины материка, определяемой в соответствии с нормами международного права.

В соответствии с современным международным правом континентальный шельф, как и исключительная экономическая зона, в состав территории государства не входит. Это означает, что государство не обладает здесь суверенитетом. В то же время признается, что применительно к данным пространствам государства обладают суверенными правами и юрисдикцией, используемыми для разведки, разработки и сохранения естественных ресурсов, находящихся в водной толще, на дне и в его недрах <109>.

<109> Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий. М.: Юристъ, 1997. С. 400.

Российская Федерация обладает **значительными правами на континентальном шельфе**. В частности, она осуществляет:

- суверенные права в целях разведки континентального шельфа и разработки его минеральных и живых ресурсов. Эти права являются исключительными в том смысле, что, если Российская Федерация не производит разведку континентального шельфа или не разрабатывает его минеральные или живые ресурсы, никто не может делать это без согласия Российской Федерации;

- исключительное право разрешать и регулировать буровые работы на континентальном шельфе для любых целей;

- исключительное право сооружать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, установок и сооружений. Российская Федерация осуществляет юрисдикцию над такими искусственными островами, установками и сооружениями, в том числе юрисдикцию в отношении таможенных, фискальных, санитарных и иммиграционных законов и правил, а также законов и правил, касающихся безопасности;

- юрисдикцию в отношении:

- морских научных исследований;

- защиты и сохранения морской среды в связи с разведкой и разработкой минеральных ресурсов, промыслом живых ресурсов, захоронением отходов и других материалов;

- прокладки и эксплуатации подводных кабелей и трубопроводов Российской Федерации.

Права Российской Федерации на континентальный шельф не затрагивают, однако, правовой статус покрывающих его вод и воздушного пространства над этими водами. Это означает, что, осуществляя суверенные права и юрисдикцию на континентальном шельфе, Российская Федерация не препятствует осуществлению судоходства, иных прав и свобод других государств, признаваемых в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Важное место в Законе занимают нормы, касающиеся изучения, разведки и разработки минеральных ресурсов континентального шельфа. Согласно ст. 7 участки континентального шельфа могут предоставляться физическим и юридическим лицам РФ и физическим и юридическим лицам иностранных государств, а также создаваемым на основе договора о совместной деятельности и не имеющим статуса юридического лица объединениям указанных юридических лиц (товариществам), являющимся стороной соглашения о разделе продукции, при условии что участники такого объединения несут солидарную ответственность по обязательствам, вытекающим из соглашения о разделе продукции.

Участки предоставляются в пользование для:

- регионального геологического изучения континентального шельфа в целях оценки перспектив рудоносности и нефтегазоносности крупных регионов континентального шельфа (региональные геолого-геофизические работы, геологическая съемка, инженерно-геологические изыскания, ресурсные исследования);

- поиска минеральных ресурсов;

- разведки и разработки минеральных ресурсов;

- одновременных поиска, разведки и разработки минеральных ресурсов;

- строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с разведкой и разработкой минеральных ресурсов;

- сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

При этом в интересах обеспечения безопасности и развития промышленности и энергетики Российской Федерации на основании представления заинтересованных федеральных органов исполнительной власти могут вводиться ограничения на участие иностранных пользователей в

конкурсах (аукционах) на поиск, разведку и разработку минеральных ресурсов отдельных участков, а также проведение конкурсов (аукционов) с участием только российских пользователей.

Порядок и условия проведения конкурсов (аукционов) на право пользования участками, основания для отказа в участии в конкурсе (аукционе), содержание лицензии на региональное геологическое изучение континентального шельфа, поиск, разведку и разработку минеральных ресурсов, сроки, на которые предоставляются указанные лицензии, права и обязанности пользователей участков, требования к безопасному ведению работ, основания для прекращения права на пользование участками регулируются Законом РФ "О недрах" и Федеральным законом "О соглашениях о разделе продукции".

Федеральным законом "О континентальном шельфе Российской Федерации" внесены некоторые особенности регулирования регионального геологического изучения континентального шельфа, поиска, разведки и разработки минеральных ресурсов (ст. 8). В частности, они касаются того, что лицензии на региональное геологическое изучение континентального шельфа, поиск, разведку и разработку минеральных ресурсов выдаются специально уполномоченным на то федеральным органом по геологии и использованию недр по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, определяемыми соответственно Президентом РФ, Правительством РФ, или с уведомлением указанных органов.

В лицензию дополнительно должны включаться следующие сведения:

- об экологическом обеспечении пользования участками, включая организацию экологического мониторинга, взаимосогласованные методики возмещения ущерба, наносимого водным биоресурсам;
- о мерах по предотвращению и ликвидации аварийных ситуаций;
- о страховании, консервации и ликвидации (уборке) установок и сооружений по завершении работ.

Пользователи участков обязаны:

- осуществлять технологические, гидротехнические, санитарные и иные мероприятия, а также соблюдать применимые международные нормы и стандарты, законы и правила РФ по защите морской среды, минеральных ресурсов и водных биоресурсов;
- регулярно поддерживать связь с береговыми службами РФ и при наличии соответствующего оборудования передавать в основные международные синоптические сроки в ближайший радиометеорологический центр РФ оперативные данные метеорологических и гидрологических наблюдений в соответствии со стандартными процедурами Всемирной метеорологической организации.

Иностранные пользователи участков обязаны также:

- осуществлять региональное геологическое изучение, поиск, разведку и разработку минеральных ресурсов только в присутствии должностного лица органов охраны континентального шельфа и под его контролем;
- обеспечивать бесплатный проезд должностных лиц органов охраны к месту проведения работ и обратно и использование средств радиосвязи, а также нести все расходы на содержание, размещение и полное обеспечение должностных лиц органов охраны наравне с собственным командным (руководящим) составом.

Контроль за соблюдением условий пользования участками осуществляется специально уполномоченным на то федеральным органом по геологии и использованию недр совместно со специально уполномоченным на то федеральным органом по государственному горному надзору, органами охраны в пределах их компетенции. Владелец лицензии по запросу органов охраны обязан представлять им необходимую документацию, давать объяснения по вопросам, входящим в компетенцию этих органов, обеспечивать условия для проведения проверки выполнения лицензии.

Некоторые **особенности** касаются и **производства буровых работ** на континентальном шельфе. Федеральный орган управления государственным фондом недр рассматривает заявки на проведение буровых работ и выдает разрешение на их производство по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, определяемыми соответственно Президентом РФ, Правительством РФ.

Право на рыболовство предоставляется:

- физическим и юридическим лицам Российской Федерации;

- физическим и юридическим лицам иностранных государств, иностранным государствам и компетентным международным организациям.

Пользователи водными биоресурсами, осуществляющие рыболовство на континентальном шельфе, имеют право на его осуществление только в пределах объема, видов водных биоресурсов, сроков и района их добычи (вылова), которые указаны в разрешении на добычу (вылов) водных биоресурсов (ст. 14).

На территории континентального шельфа РФ могут проводиться морские научные исследования. Такие исследования могут проводиться на основании запроса:

- федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, физическими и юридическими лицами Российской Федерации;
- иностранными государствами, их физическими и юридическими лицами, компетентными международными организациями.

Правовыми инструментами защиты и сохранения минеральных и живых ресурсов континентального шельфа и захоронения отходов и других материалов на нем являются:

- государственная экологическая экспертиза;
- государственный экологический контроль;
- государственный мониторинг;
- лицензирование захоронения отходов и других материалов;
- требования, касающиеся морских аварий.

Что касается государственной экологической экспертизы, контроля и мониторинга, Федеральный закон "О континентальном шельфе Российской Федерации" не предусматривает особых требований, отличных от тех, о которых говорилось выше применительно к территориальному морю. В том числе в нем повторены ошибки по регулированию государственной экологической экспертизы, о которых мы говорили.

Особенности регулирования касаются **захоронения отходов и других материалов** на континентальном шельфе. Перечень отходов и других материалов, запрещенных к захоронению на континентальном шельфе, должен публиковаться в "Извещениях мореплавателям". Захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе допускается только в соответствии с Федеральным законом "О континентальном шельфе Российской Федерации" и при обеспечении надежной локализации захороненных отходов и других материалов.

Особые требования установлены по лицензированию захоронения отходов на континентальном шельфе.

Захоронение отходов и других материалов допускается на основании разрешения, выдаваемого федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды и природных ресурсов **по согласованию** с федеральным органом исполнительной власти в области обороны, федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства, федеральным органом управления государственным фондом недр, федеральными органами исполнительной власти в области технологического надзора с уведомлением федерального органа исполнительной власти в области безопасности, федерального органа исполнительной власти в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды и органов исполнительной власти субъектов РФ, территории которых примыкают к участку континентального шельфа, где предполагается произвести захоронение (ст. 34).

Выдаче разрешения на захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе должна предшествовать государственная экологическая экспертиза.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, физические и юридические лица РФ, заинтересованные в захоронении отходов и других материалов на континентальном шельфе, направляют **запрос для получения разрешения** на захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе в федеральный орган исполнительной власти в области охраны окружающей среды и природных ресурсов не позднее чем за три месяца до начала года, в котором намечается захоронение отходов и других материалов.

Иностранные государства, их физические и юридические лица могут осуществлять захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе только при наличии международного договора между РФ и заинтересованным иностранным государством. Иностранные заявители направляют по дипломатическим каналам в федеральный орган исполнительной власти в области охраны окружающей среды и природных ресурсов запрос не

менее чем за шесть месяцев до начала года, в котором намечается захоронение отходов и других материалов.

В течение десяти дней со дня получения запроса федеральный орган исполнительной власти в области охраны окружающей среды и природных ресурсов направляет российским и иностранным заявителям уведомление о получении запроса и принятии его к рассмотрению.

С учетом экологической значимости вопроса о захоронении отходов Закон детально определяет содержание запроса. **Запрос должен содержать:**

- наименование (название) заявителя и его официальный адрес;
- информацию о лице, ответственном за захоронение отходов и других материалов;
- наименование отходов и других материалов;
- характеристику и состав отходов и других материалов;
- общее количество предполагаемых к захоронению отходов и других материалов в тоннах (других единицах измерения) и средние показатели количества захороненных отходов и других материалов (например, за один год);
- состояние (твердое, жидкое, газообразное или в виде шлама);
- свойства (физические, химические, биохимические и биологические);
- токсичность;
- устойчивость (физическая, химическая и биологическая);
- накопление и биотрансформацию в биологических материалах и осадках;
- склонность к физическим, химическим и биологическим изменениям, а также к взаимодействиям в водной среде с другими растворенными в ней органическими и неорганическими веществами;
- вероятность эффекта окраски или других изменений, понижающих товарные качества продуктов моря (ракообразных, рыб, растений);
- характеристику места и метода захоронения:
- географические координаты места захоронения; глубину и расстояние от берега; положение по отношению к зонам отдыха, выращивания и лова рыбы и других живых ресурсов, поиска, разведки и разработки минеральных ресурсов;
- количество отходов и других материалов, предназначенных к захоронению ежедневно, еженедельно, ежемесячно;
- методы упаковки и контейнеризации;
- первоначальную концентрацию, созданную с помощью предложенного метода захоронения;
- характеристику рассеивания (влияние течений, приливов и ветра на горизонтальное перемещение и вертикальное смешивание);
- характеристику воды (температуру, плотность, соленость; стратификацию, кислородные показатели загрязнения; содержание органического и минерального азота, в том числе аммиака, взвесей, других питательных веществ; продуктивность);
- характеристику дна (топографию, геохимическую и геологическую характеристику осадков, биологическую продуктивность);
- наличие и эффекты других захоронений, которые были сделаны в районе нового захоронения (данные о тяжелых металлах и содержание органического углерода);
- общие условия:
- возможное влияние на зоны отдыха (наличие плавающих или занесенных течением материалов, мутность, неприятный запах, обесцвечивание и вспенивание);
- возможное влияние на морскую фауну и флору, рыбные запасы и рыбный промысел, сбор водорослей;
- возможное влияние на другие виды использования моря (ухудшение качества воды для промышленного применения, морская коррозия сооружений, помехи судоходству из-за плавающих или занесенных течением материалов, помехи судоходству или рыболовству вследствие накопления отходов и других материалов на морском дне и проблема защиты участков, имеющих особое значение для научных целей или для целей сохранения);
- обоснование невозможности либо нецелесообразности утилизации или захоронения отходов и других материалов на суше;
- период, в течение которого желательно осуществить захоронение отходов и других материалов;

- вид (тип) транспортных средств, которые предполагается использовать для доставки отходов и других материалов в район их захоронения, способ захоронения отходов и других материалов.

От российских и иностранных заявителей может быть потребована дополнительная информация об отходах и о других материалах, на захоронение которых запрашивается разрешение.

В течение шести месяцев со дня получения запроса специально уполномоченный на то федеральный орган по охране окружающей среды и природных ресурсов направляет российским и иностранным заявителям разрешение на захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе, указанных в запросе, или уведомление об отказе в их захоронении.

Одновременно Закон конкретизирует **основания для отказа** в выдаче разрешения на захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе. В выдаче разрешения на захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе может быть отказано, если:

- захоронение создает или может создать угрозу безопасности Российской Федерации;
- захоронение несовместимо с требованиями защиты морской среды, минеральных или живых ресурсов;
- запрос на получение разрешения на захоронение отходов и других материалов подан с нарушением установленных Федеральным законом "О континентальном шельфе Российской Федерации" требований или содержит недостоверные сведения;
- российский или иностранный заявитель не представил и не может представить доказательства или гарантии того, что обладает или будет обладать квалифицированными специалистами, а также необходимыми финансовыми средствами для экологически безопасного захоронения отходов и других материалов;
- российским или иностранным заявителем ранее были допущены нарушения Федерального закона "О континентальном шельфе Российской Федерации" или международных договоров Российской Федерации;
- российский или иностранный заявитель имеет не выполненное перед Российской Федерацией обязательство по произведенному ранее захоронению отходов и других материалов.

В выдаче разрешений на захоронение отходов и других материалов может быть отказано и по иным основаниям, предусмотренным другими федеральными законами, применимыми к континентальному шельфу.

Российские и иностранные заявители, получившие разрешение на захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе, имеют право производить захоронение отходов и других материалов в точном соответствии с полученным разрешением и только в присутствии официального должностного лица, уполномоченного федеральным органом по охране окружающей среды и природных ресурсов на осуществление контроля за захоронением отходов и других материалов.

Российские и иностранные заявители **обязаны**:

- соблюдать условия разрешения на захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе;
- принимать на суда, летательные аппараты, искусственные острова, установки и сооружения официальных должностных лиц, уполномоченных федеральным органом по охране окружающей среды и природных ресурсов на осуществление контроля за захоронением отходов и других материалов, и обеспечивать размещение и полное обеспечение указанных лиц наравне с собственным командным (руководящим) составом на все время захоронения отходов и других материалов;
- обеспечивать доступ должностным лицам органов охраны на суда, летательные аппараты, искусственные острова, установки и сооружения и представлять указанным лицам для проверки документы, помещения, а также отходы и другие материалы, предназначенные для захоронения;
- регулярно поддерживать связь с береговыми службами Российской Федерации и передавать в основные международные синоптические сроки в ближайший радиометеорологический центр Российской Федерации оперативные данные метеорологических и гидрологических наблюдений в соответствии со стандартными процедурами Всемирной метеорологической организации.

Захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе, осуществляемое с нарушением Закона и международных договоров РФ, может быть **приостановлено или**

прекращено по решению суда (ст. 38). Если устранить нарушения невозможно, захоронение отходов и других материалов должно быть немедленно прекращено.

Федеральный орган исполнительной власти в области охраны окружающей среды и природных ресурсов в кратчайшие сроки уведомляет российских и иностранных заявителей о приостановлении или прекращении захоронения отходов и других материалов (иностранных заявителей - через федеральный орган исполнительной власти в области иностранных дел) с изложением причин, вызвавших такое приостановление или прекращение захоронения отходов и других материалов.

Если столкновение судов, посадка судна на мель, **морская авария** при разведке или разработке минеральных или живых ресурсов либо транспортировании минеральных или живых ресурсов, добытых на континентальном шельфе, либо иная морская авария, произошедшие в водах, покрывающих континентальный шельф, либо действия по ликвидации последствий таких аварий привели или могут привести к серьезным вредным последствиям, Правительство Российской Федерации в соответствии с нормами международного права вправе принять необходимые меры, соразмерные фактическому или грозящему ущербу, в целях защиты побережья Российской Федерации или связанных с ним интересов (включая рыболовство) от загрязнения или угрозы загрязнения.

Законом установлены **особенности экономических отношений** при пользовании континентальным шельфом. Граждане Российской Федерации, в том числе индивидуальные предприниматели, российские юридические лица, иностранные граждане и иностранные юридические лица, осуществляющие пользование ресурсами континентального шельфа, уплачивают налоги и сборы, а также другие обязательные платежи в соответствии с законодательством РФ.

Сумма сборов за выдачу разрешения на захоронение отходов и других материалов определяется исходя из стоимости прямых затрат на подготовку и проведение государственной экологической экспертизы, а также затрат на подготовку, оформление и регистрацию выдаваемого разрешения. Сбор за выдачу разрешений на захоронение отходов и других материалов направляется в федеральный бюджет.

3. Правовой режим использования и охраны природных ресурсов исключительной экономической зоны

Исключительная экономическая зона Российской Федерации - морской район, находящийся за пределами территориального моря Российской Федерации и прилегающий к нему, с особым правовым режимом, установленным данным Федеральным законом, международными договорами Российской Федерации и нормами международного права <110>. Правовой режим данной категории морского пространства регулируется Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации".

<110> В соответствии со ст. 57 Конвенции ООН по морскому праву (1982 г.) ширина исключительной экономической зоны не должна превышать 200 морских миль, отсчитываемых от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря.

Закон регулирует **права Российской Федерации** в исключительной экономической зоне, соответствующие правам и юрисдикции прибрежного государства в исключительной экономической зоне, установленным в ст. 56 Конвенции ООН по морскому праву (1982 г.). Российская Федерация в исключительной экономической зоне, в частности, осуществляет:

- суверенные права в целях разведки, разработки, промысла и сохранения живых и неживых ресурсов и управления такими ресурсами, а также в отношении других видов деятельности по экономической разведке и разработке исключительной экономической зоны;

- суверенные права в целях разведки морского дна и его недр и разработки минеральных и других неживых ресурсов, а также промысла живых организмов, относящихся к "сидячим видам" морского дна и его недр. Геологическое изучение, поиск, разведка и разработка минеральных и других неживых ресурсов морского дна и его недр, а также промысел живых организмов, относящихся к "сидячим видам", производятся в соответствии с Законом Российской Федерации "О недрах", Федеральным законом "О континентальном шельфе Российской Федерации", другими

федеральными законами, применимыми к исключительной экономической зоне и деятельности в ней;

- исключительное право разрешать и регулировать буровые работы на морском дне и в его недрах для любых целей. Буровые работы для любых целей осуществляются в соответствии с Федеральным законом "О континентальном шельфе Российской Федерации";

- исключительное право сооружать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, установок и сооружений. Российская Федерация осуществляет юрисдикцию над такими искусственными островами, установками и сооружениями, в том числе юрисдикцию в отношении таможенных, фискальных, санитарных и иммиграционных законов и правил, а также законов и правил, касающихся безопасности. Создание, эксплуатация и использование искусственных островов, установок и сооружений в исключительной экономической зоне осуществляются в соответствии с Федеральным законом "О континентальном шельфе Российской Федерации";

- юрисдикцию в отношении:

- морских научных исследований;

- защиты и сохранения морской среды от загрязнения из всех источников;

- прокладки и эксплуатации подводных кабелей и трубопроводов Российской Федерации.

Прокладка подводных кабелей и трубопроводов Российской Федерации, а также прокладка подводных кабелей и трубопроводов иностранных государств в исключительной экономической зоне осуществляются в соответствии с Федеральным законом "О континентальном шельфе Российской Федерации".

С учетом того, что исключительная экономическая зона не является составной частью территории Российского государства, Закон определяет права и обязанности других государств в исключительной экономической зоне. В частности, в соответствии со ст. 6 в исключительной экономической зоне все государства пользуются свободами судоходства и полетов, прокладки подводных кабелей и трубопроводов, а также другими правомерными с точки зрения международного права видами использования моря, относящимися к этим свободам, связанными с эксплуатацией судов, летательных аппаратов и подводных кабелей и трубопроводов. Названные свободы осуществляются при условии соблюдения Федерального закона и международных договоров Российской Федерации, а также при условии обеспечения защиты и сохранения морской среды, живых и неживых ресурсов исключительной экономической зоны.

Рыболовство в исключительной экономической зоне РФ осуществляется гражданами РФ и российскими юридическими лицами с рыбопромысловых судов, плавающих под Государственным флагом РФ, а также иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами в соответствии с международными договорами РФ в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов в соответствии с Федеральным законом "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" и Федеральным законом "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации".

При этом природопользователи, в частности, **обязаны**:

- соблюдать установленные правила вылова (добычи) водных биоресурсов, лимиты на их вылов (добычу) и выполнять условия разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов;

- своевременно вносить установленные платежи;

- не допускать ухудшения естественных условий обитания водных биоресурсов;

- не допускать неправомерной акклиматизации видов водных биоресурсов и соблюдать требования карантинного режима;

- обеспечивать беспрепятственный доступ на промысловое судно должностных лиц органов охраны;

- обеспечивать за свой счет оптимальные условия для работы должностных лиц органов охраны;

- беспрепятственно и бесплатно представлять отчетные материалы, в том числе их компьютерные распечатки, об объемах вылова (добычи), о сроках, видах и районах промысла водных биоресурсов, включая сведения о количестве, качестве и видах выгруженных на другие суда или погруженных с других судов водных биоресурсов и продукции из них, а также о количестве, качестве и видах водных биоресурсов, выгруженных или погруженных в иностранных портах, в федеральные органы исполнительной власти, определяемые соответственно Президентом РФ, Правительством РФ.

Для иностранных судов, ведущих промысел живых ресурсов в соответствии с лицензией (разрешением) на промысел живых ресурсов или заходящих в исключительную экономическую зону для приемки выловленных (добытых) живых ресурсов с других судов, установлены дополнительные обязанности. В частности, они также **обязаны**:

- представлять в федеральный орган исполнительной власти в области рыболовства и федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности по факсу или телеграфу ежесуточную информацию о каждом заходе в район для осуществления разрешенного промысла водных биоресурсов или для приемки выловленных (добытых) водных биоресурсов с других судов и о выходе из указанного района с обязательным прохождением точек контроля при заходе и выходе;

- ежедневно информировать специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности о местонахождении судна при промысле водных биоресурсов или при приемке выловленных (добытых) водных биоресурсов с других судов;

- осуществлять промысел водных биоресурсов в присутствии должностного лица специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности и под контролем указанного лица;

- обеспечивать бесплатно доставку должностных лиц органов охраны к месту промысла водных биоресурсов и обратно и использование средств радиосвязи, а также нести все расходы на содержание, размещение и полное обеспечение должностных лиц органов охраны с момента их прибытия на судно и до момента их схода с судна наравне с собственным командным (руководящим) составом;

- представлять в федеральный орган исполнительной власти в области рыболовства по факсу или телеграфу ежесуточную, еженедельную и ежемесячную информацию о результатах промысла водных биоресурсов.

Российским и иностранным судам в исключительной экономической зоне и за ее пределами **запрещается** производить не предусмотренные в разрешении на добычу (вылов) водных биоресурсов погрузку, выгрузку или перегрузку водных биоресурсов в любом виде, выловленных (добытых) в исключительной экономической зоне. Погрузка, выгрузка или перегрузка водных биоресурсов, предусмотренные в разрешении на добычу (вылов) водных биоресурсов, должны осуществляться в присутствии должностного лица федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

В соответствии с Федеральным законом "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации" основания для прекращения рыболовства в исключительной экономической зоне определяются Федеральным законом "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов".

Закон предусматривает некоторые **особенности рационального использования и сохранения трансзональных <111> и трансграничных <112> видов рыб**. В случае если один и тот же (одни и те же) запас (запасы) трансзональных видов рыб встречается (встречаются) в исключительной экономической зоне Российской Федерации и в исключительных экономических зонах других прибрежных государств, Российская Федерация сотрудничает с указанными государствами прямо или через компетентные международные организации в целях сохранения и увеличения такого (таких) запаса (запасов). Если один и тот же (одни и те же) запас (запасы) трансграничных видов рыб встречается (встречаются) как в исключительной экономической зоне Российской Федерации, так и в районе, находящемся за ее пределами и прилегающем к ней, Российская Федерация прямо или через компетентные международные организации сотрудничает с государствами, ведущими промысел таких трансграничных видов рыб в районе, прилегающем к исключительной экономической зоне Российской Федерации, в целях сохранения такого (таких) запаса (запасов) в указанном районе, в том числе заключает с соответствующими государствами международные договоры по этим вопросам.

<111> Трансзональные виды рыб - виды рыб, встречающихся в исключительной экономической зоне и в прилегающих к ней исключительных экономических зонах иностранных государств, которые являются единым ареалом обитания этих видов живых ресурсов.

<112> Трансграничные виды - виды рыб, моллюсков и ракообразных, за исключением живых организмов "сидячих видов", а также другие живые ресурсы, встречающиеся как в

исключительной экономической зоне, так и в находящемся за ее пределами и прилегающем к ней районе, которые являются единым ареалом обитания этих видов живых ресурсов.

Особенные требования установлены также относительно принципов рационального использования и сохранения анадромных <113>, катадромных <114>, далеко мигрирующих видов рыб и морских млекопитающих. Российская Федерация, в первую очередь заинтересованная в запасах анадромных видов рыб, которые образуются в ее реках, озерах и других водоемах, несет первоочередную ответственность за запасы указанных видов рыб во всем ареале их обитания и обеспечивает их сохранение путем регулирования промысла, осуществляемого только в водах в сторону берега от внешних границ исключительной экономической зоны Российской Федерации. Российская Федерация несет ответственность за управление запасами катадромных видов рыб и обеспечивает мигрирующей рыбе доступ в исключительную экономическую зону и выход из нее. Промысел катадромных видов рыб ведется только в водах в сторону берега от внешних границ исключительной экономической зоны в соответствии с данным Федеральным законом.

<113> Анадромные виды рыб - виды рыб, образующихся в реках, озерах и других водоемах Российской Федерации, совершающих затем миграции в море для нагула и возвращающихся для нереста в места своего образования.

<114> Катадромные виды рыб - виды рыб, проводящих большую часть своего жизненного цикла в водах Российской Федерации, в том числе во внутренних водах и в территориальном море.

Вопросам **разведки и разработки неживых ресурсов** в Федеральном законе "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации" уделяется намного меньшее внимание, нежели регулированию использования живых ресурсов. В соответствии с ним поиск, разведка и разработка производятся гражданами РФ и российскими юридическими лицами, иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, иностранными государствами и компетентными международными организациями на основании лицензии на изучение, поиск, разведку и разработку неживых ресурсов, выдаваемой федеральным органом управления государственным фондом недр.

К специфическим для российского экологического законодательства относятся требования Федерального закона "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации" **о производстве энергии путем использования приливов, течений и ветра**. Производство энергии путем использования приливов, течений и ветра осуществляется гражданами РФ и российскими юридическими лицами, иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, иностранными государствами и компетентными международными организациями на основании лицензии на производство энергии путем использования приливов, течений и ветра, выдаваемой федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды и природных ресурсов по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, определяемыми соответственно Президентом РФ, Правительством РФ, и только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Важное место в Законе занимают положения о ресурсных и морских научных исследованиях.

Элементами правового механизма защиты и сохранения морской среды в исключительной экономической зоне служат:

- государственная экологическая экспертиза;
- государственный экологический контроль;
- государственный экологический мониторинг;
- требования о сбросе вредных веществ;
- экономические меры.

Что касается государственной экологической экспертизы, контроля и мониторинга хозяйственной и иной деятельности, Закон особых специфических требований не предусматривает. Уточняется, что государственная экологическая экспертиза организуется и проводится специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по охране окружающей среды **с участием** специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти по рыболовству в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Особенностью регулирования **сброса вредных веществ** является то, что нормы, правила и меры по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения с судов, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений, действующие в пределах территориального моря и внутренних вод Российской Федерации, Федеральным законом "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации" распространяются на исключительную экономическую зону с учетом международных норм и стандартов и международных договоров Российской Федерации.

Перечень вредных веществ, сброс которых в исключительной экономической зоне с судов, других плавучих средств, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений запрещен, пределы допустимых концентраций вредных веществ, сброс которых разрешен только в процессе нормальной эксплуатации судов, других плавучих средств, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений, и условия сброса вредных веществ устанавливаются Правительством РФ с учетом международных договоров Российской Федерации и публикуются в "Извещениях мореплавателей".

Федеральным законом "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации" выделяется два вида районов, для которых законодательством могут быть установлены особые требования: покрытые льдом районы и особые районы.

В отношении районов, которые находятся в пределах исключительной экономической зоны и где особо суровые климатические условия и наличие льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года, создают препятствия либо повышенную опасность для судоходства, а загрязнение морской среды может причинить тяжкий вред экологическому равновесию или необратимо нарушить его, Российская Федерация в целях предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды может принимать федеральные законы и иные нормативные правовые акты и обеспечивать их соблюдение.

Для отдельных районов исключительной экономической зоны, где по признанным техническим причинам, относящимся к океанографическим и экологическим условиям указанных районов и специфике перевозок, необходимо принятие особых обязательных методов предотвращения загрязнения с судов нефтью, ядовитыми жидкими веществами и мусором, при соблюдении необходимых международных процедур и международных договоров Российской Федерации могут быть приняты федеральные законы и иные нормативные правовые акты для предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды. Границы таких районов публикуются в "Извещениях мореплавателей".

Как и в территориальном море, континентальном шельфе, пользование живыми и неживыми ресурсами исключительной экономической зоны является платным. Граждане РФ, в том числе индивидуальные предприниматели, российские юридические лица, иностранные граждане и иностранные юридические лица, осуществляющие пользование водными биоресурсами и неживыми ресурсами, уплачивают налоги и сборы, а также другие обязательные платежи в соответствии с законодательством РФ.

XX. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ И ОБЪЕКТОВ

1. Особо охраняемые природные территории: история, цели образования, виды

Хотя на всей территории государства устанавливается в основном единый, общий правовой режим природопользования, охраны природы и отдельных природных ресурсов, некоторые территории и объекты имеют особый режим. На основе анализа действующего законодательства можно выделить три категории особо охраняемых территорий: экологически неблагоприятные территории (зоны экологического бедствия и чрезвычайной ситуации); разного рода санитарные и

защитные зоны (санитарно-защитные зоны, создаваемые между предприятиями и жилыми домами; водоохранные зоны (полосы) рек, озер и водохранилищ; округа санитарной (горно-санитарной) охраны курортов и лечебно-оздоровительных местностей; зоны санитарной охраны источников водоснабжения; запретные полосы лесов по берегам водных объектов и др.); и особо охраняемые природные территории в собственном смысле. Каждая из названных категорий имеет свой правовой режим, определяемый с учетом целей, для которых соответствующие территории объявляются особо охраняемыми.

Остановимся на вопросе о заповедниках, национальных парках, заказниках и иных особо охраняемых природных территориях и о видах животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, как объектах, имеющих особый режим использования и охраны.

Общественная потребность выделения данной категории территорий и объектов для особой охраны определяется рядом причин и интересов. При ретроспективной оценке развития правовых мер относительно выделения территорий особой охраны в России можно определить основные из них - экологические, экономические, рекреационные, здравоохранительные, научные, культурные. В Древней Руси выделение таких территорий как особо охраняемых диктовалось также военными соображениями.

Объявление особого режима использования и охраны природных ресурсов на отдельных территориях получило в России название "заповедовать" ("заповедный" - неприкосновенный, запретный). Объявление территории или природных объектов заповедными означало установление ограничения или полного запрета их использования. Заповедование как способ охраны природы и решения иных государственных задач развивалось в России давно. Потребность в этом появилась несколько веков назад. Уже с XVI века был установлен заповедный характер оборонительных лесных засек, которые служили средством защиты от набегов татар. ("Засека" - преграда из срубленных и наваленных деревьев.) Законодательством того времени строго запрещалась вырубка деревьев в засечной черте. Такие леса охранялись специальными сторожами.

В XVII веке по указу царя Алексея Михайловича, страстного любителя соколиной охоты, заповедными были объявлены семь островов у Мурманского побережья, где водились добываемые для царской охоты лучшие кречеты. Объявлялись заповедными и места царской охоты, где не позволялось охотиться никому, кроме царя. Так, в Шацком уезде запрещалось охотиться на оленей, а в подмосковных местах в Соколиной роще и под селом Хвили (Фили) запрещалось бить зверей и птиц.

Заповедование служило не только защите личных интересов царя, но и явилось средством защиты экономических интересов государства. Так, именно казенные интересы заставили московское правительство объявить заповедными с середины XVII века целые районы Сибири. Это было связано с тем, что соболиный промысел становился хищническим и при добыче свыше трети осенней численности соболей прекращался их естественный рост. Соболиная охота в этих местах запрещалась.

Петр I своими указами запретил уничтожать леса вдоль рек, удобных для лесосплава. Он объявил заповедными некоторые особо ценные леса и деревья.

Круг интересов общества и государства, которые учитываются при развитии системы особо охраняемых природных территорий и объектов на современном этапе, гораздо шире, чем в древности. Эти интересы в основном обозначаются в законодательстве, регулирующем режим таких территорий, - Федеральными законами "Об особо охраняемых природных территориях", "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах", другими актами, принятыми на федеральном, региональном и местном уровнях. **Особо охраняемые природные территории** - участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение.

Одновременно при учреждении того или иного вида особо охраняемых природных территорий планируется удовлетворение особенных общественных интересов. Рассмотрим их применительно к отдельным видам таких территорий. С учетом особенностей режима особо охраняемых природных территорий и статуса находящихся на них природоохранных учреждений различаются следующие виды указанных территорий:

а) **государственные природные заповедники**, в том числе **биосферные**. Особо охраняемые природные комплексы и объекты (земля, воды, недра, растительный и животный мир) на территории заповедника имеют природоохранное, научное, эколого-просветительское значение

как образцы естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира. Государственные природные заповедники являются природоохранными, научно-исследовательскими и эколого-просветительскими учреждениями, имеющими целью сохранение и изучение естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем. Государственные природные биосферные заповедники создаются в целях проведения научных исследований, экологического мониторинга, а также апробирования и внедрения методов рационального природопользования, не разрушающих окружающую природную среду и не истощающих биологические ресурсы.

На государственные природные заповедники возлагаются следующие **задачи**:

- осуществление охраны природных территорий в целях сохранения биологического разнообразия и поддержания в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов;

- организация и проведение научных исследований, включая ведение Летописи природы;
- осуществление экологического мониторинга в рамках общегосударственной системы мониторинга окружающей природной среды;
- экологическое просвещение;
- участие в государственной экологической экспертизе проектов и схем размещения хозяйственных и иных объектов;
- содействие в подготовке научных кадров и специалистов в области охраны окружающей природной среды;

б) национальные парки. Они являются природоохранными, эколого-просветительскими и научно-исследовательскими учреждениями, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма. На национальные парки возлагаются следующие основные **задачи**:

- сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов;
- сохранение историко-культурных объектов;
- экологическое просвещение населения;
- создание условий для регулируемого туризма и отдыха;
- разработка и внедрение научных методов охраны природы и экологического просвещения;
- осуществление экологического мониторинга;
- восстановление нарушенных природных и историко-культурных комплексов и объектов;

в) природные парки. Это природоохранные рекреационные учреждения, находящиеся в ведении субъектов Российской Федерации, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях. На природные парки возлагаются следующие **задачи**:

- сохранение природной среды, природных ландшафтов;
- создание условий для отдыха (в том числе массового) и сохранение рекреационных ресурсов;

- разработка и внедрение эффективных методов охраны природы и поддержание экологического баланса в условиях рекреационного использования территорий природных парков;

г) государственные природные заказники - территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов и их компонентов и поддержания экологического баланса. Государственные природные заказники могут иметь **различный профиль**, в том числе быть:

- комплексными (ландшафтными), предназначенными для сохранения и восстановления природных комплексов (природных ландшафтов);
- биологическими (ботаническими и зоологическими), предназначенными для сохранения и восстановления редких и исчезающих видов растений и животных, в том числе ценных видов в хозяйственном, научном и культурном отношении;
- палеонтологическими, предназначенными для сохранения ископаемых объектов;

- гидрологическими (болотными, озерными, речными, морскими), предназначенными для сохранения и восстановления ценных водных объектов и экологических систем;

- геологическими, предназначенными для сохранения ценных объектов и комплексов неживой природы;

д) **памятники природы** - уникальные, невозполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения;

е) **дендрологические парки и ботанические сады** являются природоохранными учреждениями, в задачи которых входит создание специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществление научной, учебной и просветительской деятельности;

ж) **лечебно-оздоровительные местности и курорты**. К ним могут быть отнесены территории (акватории), пригодные для организации лечения и профилактики заболеваний, а также отдыха населения и обладающие природными лечебными ресурсами (минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, пляжи, части акваторий и внутренних морей, другие природные объекты и условия). Лечебно-оздоровительные местности и курорты выделяются в целях их рационального использования и обеспечения сохранения их природных лечебных ресурсов и оздоровительных свойств;

з) хотя в Законе "Об особо охраняемых природных территориях" **зеленые зоны городов и других поселений** не выделены в качестве самостоятельного вида особо охраняемых природных территорий, но по существу они являются таковыми. В Федеральном законе "Об охране окружающей среды" этот вид включен в главу "Природные объекты, находящиеся под особой охраной". Такие зоны выполняют средозащитные (средообразующие, экологические), санитарно-гигиенические и рекреационные функции;

и) к природным объектам особой охраны относятся **редкие и находящиеся под угрозой исчезновения растения и животные**. Их охрана преследует главную цель сохранения биологического разнообразия.

Развитие системы особо охраняемых природных территорий в России теснейшим образом связано с обеспечением соблюдения и защиты права каждого на благоприятную окружающую среду. Окружающую среду можно считать благоприятной, если ее состояние соответствует установленным в природоохранительном законодательстве критериям, стандартам и нормативам, касающимся ее чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия и эстетического богатства. В значительной степени характеристики благоприятной окружающей среды, связанные с поддержанием видового разнообразия и эстетического богатства, обеспечиваются именно посредством объявления особо охраняемых природных территорий и объектов.

С учетом особой значимости особо охраняемых природных территорий законодательством установлены специфические требования в отношении их. Так, Федеральный закон "Об охране окружающей среды" запрещает изъятие земель природно-заповедного фонда, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. 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.

Система особо охраняемых природных территорий в России находится в постоянном развитии. В 2006 г. в природно-заповедный фонд России входило 100 государственных природных заповедников общей площадью 33,7 млн. га, 35 национальных парков общей площадью 6,947 млн. га, 69 государственных природных заказников федерального значения (общая площадь 12775 тыс. га), 28 памятников природы федерального значения (общей площадью 28,9 тыс. га). В соответствии с Указом Президента РФ от 2 октября 1992 г. "Об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации" предусматривается расширение площадей государственной природной заповедников и национальных природных парков до 3% площади Российской Федерации.

Регулируется режим особо охраняемых природных территорий Федеральными законами "Об охране окружающей среды", "Об особо охраняемых природных территориях" и "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах", Земельным кодексом РФ, другими нормативными правовыми актами.

Однако задачи, которые ставятся перед особо охраняемыми природными территориями, на современном этапе не вполне решаются. Как констатирует Правительство РФ, научные отделы заповедников и национальных парков испытывают острый недостаток современных технических средств, научных приборов, компьютерного оборудования, что негативно отражается на результатах их работы. Практически не функционируют станции фоновое мониторинга, не выполняются международные обязательства по его комплексному осуществлению в биосферных заповедниках, входящих в международную сеть биосферных резерватов ЮНЕСКО.

По оценкам специалистов, в заповедных территориях сложилось парадоксальное и одновременно критическое положение. С одной стороны, число заповедников и национальных парков возросло с 1990 г. более чем в 1,5 раза, а их площадь - в 2 раза. В то же время, по данным официальной отчетности этих организаций, фактические затраты на их содержание в расчете на сопоставимые цены сократились за тот же период по самым осторожным оценкам минимум в 2,5 - 3 раза. Таким образом, расходы на 1 га охраняемой территории уменьшились в 5 - 6 раз <115>.

<115> Кулагина Г.Д., Думнов А.Д. Природопользование современной России в зеркале статистики (опыт ретроспективного анализа) // Россия в окружающем мире: 2000. Аналитический ежегодник. М.: Изд-во МНЭПУ, 2000. С. 126.

Недостаток финансовых средств не позволяет оснастить инспекторские службы государственных природных заповедников и национальных парков современными средствами связи, приборами наблюдения, качественным табельным оружием, форменным обмундированием, организовать на постоянной основе единую федеральную систему повышения квалификации государственных инспекторов.

Ограничение объемов централизованных капитальных вложений приводит к старению зданий научных стационаров, кордонов, инженерных коммуникаций и других объектов инфраструктуры. В автономных поселках и на центральных усадьбах государственных природных заповедников и национальных парков, особенно тех, которые находятся в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, сложились крайне тяжелые жилищные условия. Дефицит финансовых средств негативно отражается на доставке грузов и людей на отдаленные кордоны и в научные стационары, что отрицательно сказывается на состоянии охраны и уровне научных исследований в северных и таежных заповедниках и национальных парках России. Серьезной проблемой для государственных природных заповедников и национальных парков являются лесные пожары, борьба с которыми требует значительных финансовых затрат.

Дальнейшее развитие сети государственных природных заповедников и национальных парков требует скоординированных действий со стороны федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

2. Правовой режим государственных природных заповедников

Высший статус и, соответственно, наиболее строгий правовой режим охраны имеют государственные природные заповедники. Они являются особо охраняемыми природными территориями федерального значения. Исторически заповедники - первая форма особо охраняемых природных территорий.

Решение об учреждении государственного природного заповедника в соответствии со ст. 8 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях" принимает Правительство РФ по представлению специально уполномоченного на то государственного органа Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды. В том же порядке производится расширение территории государственного природного заповедника.

Чтобы обеспечить сохранение природного комплекса заповедника, законодательство предусматривает широкий ряд мер. В частности, в этих целях на прилегающих к его территории участках земли и водного пространства Правительством РФ создаются охранные зоны с ограниченным режимом природопользования.

Природные комплексы и объекты (земля, воды, недра, растительный и животный мир) на территории государственных природных заповедников полностью изымаются из хозяйственного использования (ст. 6 указанного Федерального закона). **На территории заповедника запрещается любая деятельность, противоречащая его задачам.** Такие задачи определяются

положением о заповеднике. На территории государственных природных заповедников Закон запрещает также интродукцию живых организмов в целях их акклиматизации.

В принципе запрещается нахождение в заповеднике лиц, не имеющих к нему отношения. Пребывание на территории государственных природных заповедников граждан, не являющихся работниками данных заповедников, или должностных лиц, не являющихся сотрудниками органов, в ведении которых находятся эти заповедники, допускается только при наличии разрешений этих органов или дирекций государственных природных заповедников.

На территории заповедника допускаются мероприятия и деятельность, направленные на:

- сохранение в естественном состоянии природных комплексов, восстановление и предотвращение изменений природных комплексов и их компонентов в результате антропогенного воздействия;
- поддержание условий, обеспечивающих санитарную и противопожарную безопасность;
- предотвращение условий, способных вызвать стихийные бедствия, угрожающие жизни людей и населенным пунктам;
- осуществление экологического мониторинга;
- выполнение научно-исследовательских задач;
- ведение эколого-просветительской работы;
- осуществление контрольно-надзорных функций (ст. 9 Закона "Об особо охраняемых природных территориях").

Заповедование есть способ консервативной охраны природы. В основном в научных целях в заповедниках могут выделяться участки, на которых исключается всякое вмешательство человека в природные процессы. Размеры таких участков определяются исходя из необходимости сохранения всего природного комплекса в естественном состоянии.

Однако на специально выделенных участках частичного хозяйственного использования, не включающих особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых создавался государственный природный заповедник, допускается деятельность, направленная на облегчение функционирования государственного природного заповедника и жизнедеятельности граждан, проживающих на его территории. Такая деятельность может осуществляться лишь в соответствии с утвержденным индивидуальным положением о данном заповеднике.

Особую разновидность государственных природных заповедников образуют **биосферные заповедники**, которые входят в международную систему биосферных резерватов, осуществляющих глобальный экологический мониторинг. В целях проведения научных исследований, экологического мониторинга, а также апробирования и внедрения методов рационального природопользования, не разрушающих окружающую природную среду и не истощающих биологические ресурсы, к территории государственных природных биосферных заповедников могут быть присоединены территории биосферных полигонов, в том числе с дифференцированным режимом особой охраны и функционирования.

3. Правовой режим национальных и природных парков

Национальные парки в России, в отличие от США, - относительно новый вид особо охраняемых природных территорий. Они стали создаваться в нашей стране лишь в 80-е годы прошлого века. Первые национальные природные парки в России - "Лосиный остров" (Москва, Московская область) и "Сочинский" (Краснодарский край) - были созданы лишь в 1983 г. В США национальные парки стали создаваться в XIX веке.

С учетом специфики данного вида особо охраняемой территории и задач, которые на них возлагаются при создании, на территориях национальных парков устанавливается дифференцированный режим особой охраны с учетом их природных, историко-культурных и иных особенностей. Для этого в пределах национальных парков могут быть выделены следующие **функциональные зоны**:

- заповедная, в пределах которой запрещены любая хозяйственная деятельность и рекреационное использование территории;
- особо охраняемая, в пределах которой обеспечиваются условия для сохранения природных комплексов и объектов и на территории которой допускается строго регулируемое посещение;
- познавательного туризма, предназначенная для организации экологического просвещения и ознакомления с достопримечательными объектами национального парка;

- рекреационная, в том числе предназначенная для отдыха, развития физической культуры и спорта;
- охраны историко-культурных объектов, в пределах которой обеспечиваются условия для их сохранения;
- обслуживания посетителей, предназначенная для размещения мест ночлега, палаточных лагерей и иных объектов туристского сервиса, культурного, бытового и информационного обслуживания посетителей;
- хозяйственного назначения, в пределах которой осуществляется хозяйственная деятельность, необходимая для обеспечения функционирования национального парка.

На территории национального парка **запрещается** любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам и которая противоречит целям и задачам национального парка.

Одновременно в национальных парках, расположенных в районах проживания коренного населения, **допускается** выделение зон традиционного экстенсивного природопользования. На специально выделенных участках допускаются традиционная хозяйственная деятельность, кустарные и народные промыслы, а также связанные с ними виды пользования природными ресурсами по согласованию с дирекциями национальных парков.

С учетом того что национальные парки создаются в целях туризма и отдыха, актуальным является вопрос регулирования организации обслуживания посетителей национальных парков. Обеспечение регулируемого туризма и отдыха на территории национальных парков осуществляется в соответствии со специальными проектами. При этом земельные участки, природные объекты, здания и сооружения на территории национального парка могут быть предоставлены в аренду специализированным организациям на условиях, определенных соответствующими договорами, заключаемыми с дирекциями национальных парков. Указанные договоры подлежат регистрации в государственных органах, в ведении которых находятся национальные парки. Такой договор может быть заключен при наличии лицензии на осуществление деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха. Лицензии выдаются дирекциями национальных парков при условии, что предлагаемые услуги по организации обслуживания посетителей не противоречат целям деятельности национальных парков и не причиняют ущерба природным комплексам и объектам историко-культурного наследия.

Что касается порядка образования национальных парков, то он отличается от порядка образования государственных природных заповедников. Национальные парки учреждаются постановлением Правительства РФ, принимаемым на основании представления органов государственной власти субъектов РФ и федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

В отличие от национальных парков, которые являются особо охраняемыми природными территориями федерального значения, **природные парки** являются особо охраняемыми территориями регионального значения. Решение об их образовании принимают органы государственной власти субъектов РФ по представлению федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Если создание природных парков связано с изъятием земельных участков или водных пространств, используемых для общегосударственных нужд, то соответствующее решение принимается органом исполнительной власти субъекта РФ по согласованию с Правительством России.

В зависимости от экологической и рекреационной ценности природных участков парка на его территории устанавливаются различные режимы их особой охраны и использования. Исходя из этого на территории природных парков могут быть выделены природоохранные, рекреационные, агрохозяйственные и иные функциональные зоны, включая зоны охраны историко-культурных комплексов и объектов.

Важнейшими элементами обеспечения правового режима природных парков являются **запреты** на определенную деятельность. Так, на территории природных парков запрещается деятельность, влекущая за собой изменение исторически сложившегося природного ландшафта, снижение или уничтожение экологических, эстетических и рекреационных качеств природных парков, нарушение режима содержания памятников истории и культуры. В границах природных парков могут быть также запрещены или ограничены виды деятельности, приводящие к снижению экологической, эстетической, культурной и рекреационной ценности их территорий.

4. Правовой режим государственных природных заказников

Государственные природные заказники могут быть отнесены либо к особо охраняемым природным территориям федерального значения, либо к особо охраняемым природным территориям регионального значения. Государственные природные заказники федерального значения учреждаются решением Правительства РФ на основании представления федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды. А государственные природные заказники регионального значения образуются органами исполнительной власти соответствующих субъектов РФ по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления.

При этом государственные природные заказники федерального значения находятся в ведении специально уполномоченных на то Правительством России государственных органов РФ. Они финансируются за счет средств федерального бюджета и других не запрещенных законом источников. Подчиненность и порядок финансирования дирекций государственных природных заказников регионального значения определяются соответствующими государственными органами субъектов РФ. Для обеспечения функционирования государственных природных заказников создаются их администрации.

Специфических требований относительно режима особой охраны территорий заказников Закон не предусматривает, а устанавливает лишь то, что на территории заказников постоянно или временно **запрещается или ограничивается** любая деятельность, если она противоречит целям создания государственных природных заказников или причиняет вред природным комплексам и их компонентам.

На территории государственных природных заказников, где проживают малочисленные этнические общности, **допускается** использование природных ресурсов в формах, обеспечивающих защиту исконной среды обитания указанных этнических общностей и сохранение их традиционного образа жизни.

Под угрозой применения установленных законодательством административных, уголовных и иных санкций ответственность за обеспечение соблюдения режима особой охраны государственных природных заповедников возложена на собственников, владельцев и пользователей земельных участков, расположенных в границах заказников.

5. Правовой режим памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов

Территории, занятые природными объектами и комплексами, объявленными памятниками природы, могут быть особо охраняемыми природными территориями федерального и регионального значения. Они учреждаются решениями Правительства России и исполнительными органами субъектов РФ по представлению специально уполномоченных на то государственных органов в области охраны окружающей природной среды. Памятники природы находятся в ведении государственных органов, их учредивших. Но они могут быть переданы федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды в ведение и под охрану иных лиц. При этом оформляются охранные обязательства, паспорт и другие документы.

Объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы допускается с изъятием занимаемых ими земельных участков у собственников, владельцев и пользователей этих участков. В случае необходимости изъятия земельных участков или водных пространств, используемых для общегосударственных нужд, объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы федерального или регионального значения осуществляется соответственно постановлением Правительства РФ или органов исполнительной власти соответствующих субъектов РФ.

На территории, на которой находятся памятники природы, и в границах их охранных зон запрещается всякая деятельность, которая влечет или может влечь нарушение сохранности памятников природы. На собственников, владельцев и пользователей земельных участков, на которых находятся памятники природы, Законом возложена обязанность по обеспечению режима их особой охраны.

Дендрологические парки и ботанические сады могут быть федерального или регионального значения. Они образуются соответственно решениями исполнительных органов государственной власти РФ или представительных и исполнительных органов государственной власти соответствующих субъектов РФ.

На территории дендрологических парков и ботанических садов запрещается всякая деятельность, не связанная с выполнением их задач и влекущая за собой нарушение сохранности флористических объектов.

Для обеспечения режима особой охраны территорий дендрологических парков и ботанических садов их территории могут быть разделены на различные **функциональные зоны**, в том числе:

- экспозиционную, посещение которой разрешается в порядке, определенном дирекциями дендрологических парков или ботанических садов;
- научно-экспериментальную, доступ в которую имеют только научные сотрудники дендрологических парков или ботанических садов, а также специалисты других научно-исследовательских учреждений;
- административную.

6. Правовой режим лечебно-оздоровительных местностей, курортов и рекреационных зон

Курорты и лечебно-оздоровительные местности могут иметь федеральное, региональное или местное значение. Соответственно, признание территории лечебно-оздоровительной местностью или курортом осуществляется в зависимости от ее значения Правительством России, соответствующим органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления на основании специальных курортологических, гидрогеологических и других исследований.

Для обеспечения режима особой охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов установлен запрет или ограничение в границах лечебно-оздоровительных местностей и курортов деятельности, которая может привести к ухудшению качества и истощению природных ресурсов и объектов, обладающих лечебными свойствами.

Специфической мерой сохранения природных факторов, благоприятных для организации лечения и профилактики заболеваний населения, на территориях лечебно-оздоровительных местностей и курортов служит организация округов санитарной или горно-санитарной охраны.

Границы и режим округов санитарной (горно-санитарной) охраны, установленных для лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения, утверждаются Правительством России, а для лечебно-оздоровительных местностей и курортов регионального и местного значения - исполнительными органами государственной власти субъектов РФ.

В составе округа санитарной (горно-санитарной) охраны выделяется до трех зон, каждая из которых имеет свой режим. Так, на территории **первой зоны** запрещаются проживание и все виды хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованиями и использованием природных лечебных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях при условии применения экологически чистых и рациональных технологий.

На территории **второй зоны** запрещается размещение объектов и сооружений, не связанных непосредственно с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха, а также проведение работ, загрязняющих окружающую природную среду, природные лечебные ресурсы и приводящих к их истощению.

На территории **третьей зоны** вводятся ограничения на размещение промышленных и сельскохозяйственных организаций и сооружений, а также на осуществление хозяйственной деятельности, сопровождающейся загрязнением окружающей природной среды, природных лечебных ресурсов и их истощением.

Обеспечение установленного режима санитарной (горно-санитарной) охраны осуществляется: в первой зоне - пользователями, во второй и третьей зонах - пользователями, землепользователями и проживающими в этих зонах гражданами.

Санитарно-оздоровительные мероприятия и ликвидация очагов загрязнения в округах санитарной (горно-санитарной) охраны осуществляются за счет средств пользователей, землепользователей и граждан, нарушивших режим санитарной (горно-санитарной) охраны.

Разновидностью рекреационных зон являются **зеленые зоны вокруг городов и промышленных поселков**. В зеленых зонах запрещается хозяйственная деятельность, отрицательно влияющая на выполнение ими экологических, санитарно-гигиенических и рекреационных функций.

7. Правовой режим особо охраняемых природных объектов

Особо охраняемыми природными объектами являются прежде всего редкие и находящиеся под угрозой исчезновения растения и животные.

Для охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения растений и животных учреждаются Красная книга Российской Федерации, красные книги республик в составе Российской Федерации. Красная книга Российской Федерации является официальным документом, содержащим свод сведений об указанных объектах животного и растительного мира, а также о необходимых мерах по их охране и восстановлению. Ведет Красную книгу Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти в области охраны окружающей среды на основе систематически обновляемых данных о состоянии и распространении редких и находящихся под угрозой исчезновения видов (подвидов, популяций) диких животных и дикорастущих растений и грибов, обитающих (произрастающих) на территории России, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ.

Издание Красной книги Российской Федерации осуществляется не реже одного раза в 10 лет. Решение о занесении в нее и об исключении из нее объектов животного и растительного мира принимает, а также определяет порядок и меры их охраны Федеральная служба по надзору в сфере природопользования по согласованию с Минсельхозом России, органами исполнительной власти субъектов РФ и Российской академией наук.

На практике Красная книга переиздается по мере отнесения новых видов растений и животных к особо охраняемым. На начало 2001 года редкими и находящимися под угрозой исчезновения видами флоры и фауны России, которые занесены в Красную книгу Российской Федерации, признаны 415 видов животных, 533 вида растений, 17 видов грибов; 6 видов беспозвоночных, и 123 вида позвоночных животных занесены в Красный список Международного союза охраны природы. Особое внимание международные природоохранные органы уделяют охране редких представителей нашей фауны, к которым отнесены уссурийский тигр, дальневосточный леопард, белый медведь, калан, морж, морской котик и все китообразные. Сохранение многих видов животных (сайгак, дзерен, кубанский и дагестанский туры, манул и др.) требует специально разработанных мероприятий на федеральном уровне.

Растения и животные, относящиеся к видам, занесенным в Красную книгу, повсеместно подлежат изъятию из хозяйственного использования. Изъятие из естественной природной среды объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу РФ, допускается в исключительных случаях в порядке, установленном законодательством РФ. Запрещается деятельность, ведущая к сокращению численности этих растений и животных и ухудшающая среду их обитания.

Ответственность за сохранение и воспроизводство объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу, несут юридические лица и граждане, осуществляющие хозяйственную деятельность на территориях и в акваториях, где обитают такие животные и растения. Они обязаны принимать меры по охране и воспроизводству этих видов растений и животных.

Для сохранения и разведения редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира органы исполнительной власти субъектов РФ обязаны создавать необходимые условия, в том числе путем специализации зоопарков и организации питомников.

Право пользования дикими животными, принадлежащими к видам, занесенным в Красную книгу РФ, может переходить от одного лица к другому только на основании разрешения (распорядительной лицензии) на оборот указанных животных. Такое разрешение (распорядительную лицензию) выдает Росприроднадзор в порядке, установленном постановлением Правительства РФ.

Признано, что самой эффективной мерой охраны редких видов является сохранение их местообитаний, которое может быть достигнуто, в частности, организацией сети особо охраняемых природных территорий. В настоящее время заповедниками России охраняется 35

(75%) видов млекопитающих, 84 (82%) - птиц, 2 (50%) - амфибий, 4 (36%) - рептилий, занесенных в Красную книгу РФ.

XXI. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОХРАННЫХ И ИНЫХ СПЕЦИАЛЬНЫХ ЗОН И ТЕРРИТОРИЙ

Наряду с особо охраняемыми природными территориями и экологически неблагополучными территориями в соответствии с российским экологическим законодательством имеется ряд иных территорий и зон, для которых установлен особый режим охраны окружающей среды и использования природных ресурсов.

Согласно Федеральному закону "Об охране окружающей среды" 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, охранные и иные зоны с ограниченным режимом природопользования. Виды зон и территорий, требования относительно их выделения и их правового режима предусмотрены многими законами и иными нормативными правовыми актами. Это зеленые зоны; санитарно-защитные зоны; водоохранные зоны водных объектов; зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов хозяйственно-питьевого назначения; особо защитные участки леса; территории и объекты градостроительной деятельности особого регулирования; территории традиционного природопользования, зоны охраны памятников истории и культуры, историко-культурных комплексов и объектов, заповедных зон.

1. Назначение и правовой режим зеленых зон

Зеленые зоны, образуемые как вокруг городов и других поселений, так и внутри их, с учетом их экологического значения целесообразно относить к особо охраняемым природным территориям <116>. Но так как они не названы таковыми в Федеральном законе "Об особо охраняемых природных территориях", то правовой режим зеленых зон рассмотрим в данной главе.

<116> Законом г. Москвы от 26 сентября 2001 г. "Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве" городской лес отнесен к категории особо охраняемых природных территорий в городе Москве наряду с национальным парком; природным парком; природно-историческим парком; экологическим парком; водоохранными зонами и др. (ст. 2). Городской лес - особо охраняемая природная территория, представляющая собой участок леса, расположенный в городской черте, и выполняющая средозащитные, климаторегулирующие, санитарно-гигиенические и рекреационные функции, оказывающие положительное влияние на экологическую обстановку и обеспечивающие благоприятные условия отдыха людей в лесной обстановке // Вестник мэрии Москвы. 2001. Ноябрь; Ведомости Московской городской Думы. 2002. N 1.

Под **зелеными зонами** понимаются выделенные в установленном порядке покрытые зелеными насаждениями пригородные земли, образующие защитный лесной пояс и выполняющие средоулучшающие, санитарно-гигиенические, рекреационные и хозяйственные функции.

Началом выделения пригородных лесов для загородного отдыха людей считается принятое Совнаркомом СССР в 1932 г. решение о выделении лесной зеленой зоны вокруг Ленинграда. Затем Постановлением СНК СССР и ЦК ВКП (б) "О генеральном плане реконструкции города Москвы" зеленый лесной пояс был выделен вокруг Москвы, а в 1969 г. к зеленой зоне были

отнесены все леса Московской области. С принятием Постановления СНК СССР от 23 апреля 1943 г. "О делении лесов на группы" началось массовое выделение зеленых зон <117>. Леса зеленых зон поселений и хозяйственных объектов Лесным кодексом РФ также относятся к лесам первой группы (ст. 56).

<117> Справочник по охране природы. М.: Изд-во "Лесная промышленность", 1980. С. 230 - 231.

В советский период размеры зеленых зон определялись численностью и перспективами роста населения городов: в городах с населением менее 10 тыс. человек на 1000 жителей выделялось 50 га, в городах с населением более 500 тыс. человек - 130 га и более. В то время общая площадь зеленых зон вокруг городов, промышленных центров и других населенных пунктов составляла около 16 млн. га. На каждого городского жителя приходилось в среднем 0,13 га площади зеленой зоны.

В современный период выделение зеленых зон было предусмотрено Законом РСФСР "Об охране окружающей природной среды". В соответствии со статьей 67 вокруг городов и промышленных поселков выделялись пригородные зеленые зоны, в том числе лесопарковые защитные пояса, как территории, выполняющие средозащитные (средообразующие, экологические), санитарно-гигиенические и рекреационные функции. Границы зеленых зон определялись для столиц республик в составе Российской Федерации, краевых и областных центров Советами Министров соответствующих республик, краевыми и областными Советами народных депутатов. В зеленых зонах запрещалась хозяйственная деятельность, отрицательно влияющая на выполнение ими экологических, санитарно-гигиенических и рекреационных функций.

Федеральный закон "Об охране окружающей среды" не предусматривает выделение зеленых зон. В нем, однако, устанавливается, что природно-заповедный фонд образуют 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 (ст. 58).

В этом Законе определяются общие требования по охране зеленого фонда городских и сельских поселений. Зеленый фонд городских и сельских поселений представляет собой совокупность зеленых зон, в том числе покрытых древесно-кустарниковой растительностью территорий и покрытых травянистой растительностью территорий, в границах этих поселений. Охрана зеленого фонда городских и 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.

Основными элементами правового режима зеленых зон являются:

- запрет на соответствующих территориях хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие и препятствующей осуществлению ими функций экологического, санитарно-гигиенического и рекреационного назначения;
- в соответствии со ст. 105 Лесного кодекса РФ в зеленых зонах запрещаются:
 - использование токсичных химических препаратов для охраны и защиты лесов, в том числе в научных целях;
 - ведение охотничьего хозяйства;
 - ведение сельского хозяйства;
 - разработка месторождений полезных ископаемых;
 - размещение объектов капитального строительства, за исключением лесных троп, гидротехнических сооружений.

Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

2. Назначение и правовой режим санитарно-защитных зон

Санитарно-защитные зоны (СЗЗ) призваны создать барьер между жилой застройкой и предприятиями и иными объектами, являющимися источниками вредных химических, физических и биологических воздействий на состояние окружающей среды.

Территория санитарно-защитной зоны предназначена для: обеспечения снижения уровня воздействия до требуемых гигиенических нормативов по всем факторам воздействия за ее пределами; создания санитарно-защитного и эстетического барьера между территорией предприятия (группы предприятий) и территорией жилой застройки; организации дополнительных озелененных площадей, обеспечивающих экранирование, ассимиляцию и фильтрацию загрязнителей атмосферного воздуха и повышение комфортности микроклимата. Создание санитарно-защитных зон относится к планировочным мерам охраны окружающей среды при градостроительстве и развитии иных населенных пунктов.

Создание таких зон предусмотрено Федеральным законом "Об охране окружающей среды" (ст. 52), Градостроительным кодексом РФ (ст. 35); Федеральным законом "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" (ст. 12), Федеральным законом "Об охране атмосферного воздуха" (ст. 16), Федеральным законом "Об использовании атомной энергии" (ст. 31).

Конкретные требования по созданию санитарно-защитных зон и их режиму регулируются Санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами СанПиН 2.2.1/2.1.1.1031-01 "2.2.1/2.1.1. Проектирование, строительство, реконструкция и эксплуатация предприятий, планировка и застройка населенных мест. "Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов", утвержденными Главным государственным санитарным врачом РФ 17 мая 2001 г. В соответствии с этими Правилами предприятия, их отдельные здания и сооружения с технологическими процессами, являющимися источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека, необходимо отделять от жилой застройки санитарно-защитными зонами.

Санитарно-защитная зона является обязательным элементом любого объекта, который может быть источником химического, биологического или физического воздействия на среду обитания и здоровье человека. Использование площадей СЗЗ осуществляется с учетом ограничений, установленных действующим законодательством и настоящими нормами и правилами. Предоставление земельных участков в границах СЗЗ производится при наличии заключения территориальных органов госсанэпиднадзора об отсутствии нарушений санитарных норм и правил.

Санитарно-защитная зона должна иметь последовательную проработку ее территориальной организации, озеленения и благоустройства на всех этапах разработки всех видов градостроительной, предпроектной и проектной документации, строительства и эксплуатации отдельного предприятия или промышленного комплекса.

В предпроектной, проектной документации на строительство новых, реконструкцию или техническое перевооружение действующих предприятий и сооружений должны быть предусмотрены средства на организацию и благоустройство санитарно-защитных зон, включая переселение жителей, в случае необходимости, а в составе проектно-сметной документации должен быть представлен проект по ее организации, благоустройству и озеленению в соответствии с действующей нормативной документацией.

Для объектов, их отдельных зданий и сооружений с технологическими процессами, являющимися источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека, в зависимости от мощности, условий эксплуатации, характера и количества выделяемых в окружающую среду токсических и пахучих веществ, создаваемого шума, вибрации и других вредных физических факторов, а также с учетом предусматриваемых мер по уменьшению неблагоприятного влияния их на среду обитания и здоровье человека при обеспечении соблюдения требований гигиенических нормативов в соответствии с санитарной классификацией предприятий, производств и объектов устанавливаются следующие **минимальные размеры санитарно-защитных зон:**

- предприятия первого класса - 1000 м;
- предприятия второго класса - 500 м;
- предприятия третьего класса - 300 м;

- предприятия четвертого класса - 100 м;
- предприятия пятого класса - 50 м.

К примеру, к предприятиям первого класса относятся предприятия, производящие связанный азот (аммиак, азотную кислоту, азотно-туковые и другие удобрения); второго - синтетические моющие средства; третьего - цветные металлы в количестве от 100 до 2000 т/год; четвертого - предприятия по добыче мрамора, песка, глины открытой разработкой; пятого - предприятия по производству бумаги из макулатуры.

Размеры санитарно-защитных зон могут быть изменены для предприятий I и II классов - по решению Главного государственного санитарного врача Российской Федерации или его заместителя, для предприятий III и IV классов - по решению Главного государственного санитарного врача субъекта Российской Федерации или его заместителя.

Размеры санитарно-защитных зон могут быть увеличены. В перечень причин, обуславливающих необходимость увеличения размера санитарно-защитных зон или создания индивидуальных зон для отдельных предприятий и промышленных комплексов сверх установленных по санитарной классификации производств, входит:

- превышение допустимых уровней воздействия по любому фактору за пределами требуемой СЗЗ по материалам лабораторного контроля при невозможности снижения уровня загрязнения техническими средствами;
- наличие новых, недостаточно изученных, не имеющих аналогов в стране и за рубежом технологий.

Размеры санитарно-защитной зоны могут быть уменьшены при:

- объективном доказательстве стабильного достижения уровня техногенного воздействия на среду обитания и население в рамках и ниже нормативных требований по материалам систематических (не менее чем годовых) лабораторных наблюдений за состоянием загрязнения воздушной среды;
- подтверждении замерами снижения уровней шума и других физических факторов в пределах жилой застройки ниже гигиенических нормативов;
- уменьшении мощности, перепрофилировании предприятия и связанным с этим изменением класса опасности.

Не допускается сокращение величины санитарно-защитной зоны на основании данных, полученных только расчетным путем.

Федеральным законом "Об использовании атомной энергии" предусмотрено образование санитарно-защитных зон ядерных объектов и зон наблюдения. Такие зоны устанавливаются в целях защиты населения в районе размещения ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ. Размеры и границы зоны определяются в проекте санитарно-защитной зоны в соответствии с нормами и правилами в области использования атомной энергии, которые согласовываются с органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора и утверждаются органами местного самоуправления.

Закон **запрещает** размещение в санитарно-защитной зоне ряда объектов, включая жилые и общественные здания, детские учреждения, а также не относящиеся к функционированию ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения лечебно-оздоровительные учреждения, объекты общественного питания, промышленные объекты, подсобные и другие сооружения и объекты, не предусмотренные утвержденным проектом санитарно-защитной зоны. Использование же для хозяйственных целей существующих объектов и сооружений, расположенных в санитарно-защитной зоне, при изменении профиля их использования допускается по представлению эксплуатирующей организации с разрешения органов государственного регулирования безопасности.

Необходимость установления зоны наблюдения, ее размеры и границы определяются в проекте на основании характеристик безопасности объектов использования атомной энергии и согласовываются с органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора. В зоне наблюдения органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора могут вводиться ограничения на хозяйственную деятельность в соответствии с законодательством РФ.

Убытки, причиненные установлением санитарно-защитной зоны и зоны наблюдения, возмещаются эксплуатирующей организацией в соответствии с законодательством РФ.

Для некоторых объектов использования атомной энергии в соответствии с характеристиками безопасности этих объектов санитарно-защитная зона и зона наблюдения могут быть ограничены пределами территории объекта, здания, помещения.

3. Назначение и правовой режим водоохранных зон водных объектов и их прибрежных защитных полос

Водоохранной зоной является территория, примыкающая к акваториям рек, озер, водохранилищ и других поверхностных водных объектов, на которой устанавливается специальный режим хозяйственной и иных видов деятельности с целью предотвращения загрязнения, засорения, заиления и истощения водных объектов, а также сохранения среды обитания объектов животного и растительного мира. Водоохранная зона создается как составная часть природоохранных мер, а также мероприятий по улучшению гидрологического режима и технического состояния, благоустройству водных объектов и их прибрежных территорий. В пределах водоохранных зон устанавливаются прибрежные защитные полосы, на территориях которых вводятся дополнительные ограничения природопользования.

Требования о создании этих зон и их правовом режиме предусмотрены ст. 65 Водного кодекса РФ и Положением о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 23 ноября 1996 г.

Ширина водоохранных зон и прибрежных защитных полос устанавливается для рек, стариц и озер - от среднесуточного уреза воды в летний период; для водохранилищ - от уреза воды при нормальном подпорном уровне; для морей - от максимального уровня прилива; для болот - от их границы (нулевой глубины торфяной залежи).

Минимальная ширина водоохранных зон устанавливается для участков рек протяженностью от их истока: до 10 км - 50 м; от 10 до 50 км - 100 м; от 50 км и более - 200 м. Для реки, ручья протяженностью менее десяти километров от истока до устья водоохранная зона совпадает с прибрежной защитной полосой. Ширина водоохранной зоны озера, водохранилища, за исключением озера, расположенного внутри болота, или озера, водохранилища с акваторией менее 0,5 квадратного километра, устанавливается в размере пятидесяти метров. Ширина водоохранной зоны моря составляет пятьсот метров.

Ширина прибрежной защитной полосы озера, водохранилища, имеющих особо ценное рыбохозяйственное значение (места нереста, нагула, зимовки рыб и других водных биологических ресурсов), устанавливается в размере двухсот метров независимо от уклона прилегающих земель.

На территориях поселений при наличии ливневой канализации и набережных границы прибрежных защитных полос совпадают с парапетами набережных. Ширина водоохранной зоны на таких территориях устанавливается от парапета набережной. При отсутствии набережной ширина водоохранной зоны, прибрежной защитной полосы измеряется от береговой линии.

В границах водоохранных зон запрещаются:

- использование сточных вод для удобрения почв;
- размещение кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ;
- осуществление авиационных мер по борьбе с вредителями и болезнями растений;
- движение и стоянка транспортных средств (кроме специальных транспортных средств), за исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твердое покрытие.

В границах водоохранных зон допускаются проектирование, размещение, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация хозяйственных и иных объектов при условии оборудования таких объектов сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения и истощения вод в соответствии с водным законодательством и законодательством в области охраны окружающей среды.

В границах прибрежных защитных полос запрещаются:

- распашка земель;
- размещение отвалов размываемых грунтов;
- выпас сельскохозяйственных животных и организация для них летних лагерей, ванн.

Границы водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос закрепляются на местности специальными информационными знаками.

4. Назначение и правовой режим зон санитарной охраны

источников водоснабжения и водопроводов хозяйственно-питьевого назначения

Основной целью создания и обеспечения режима зон санитарной охраны источников водоснабжения (ЗСО) является санитарная охрана от загрязнения источников водоснабжения и водопроводных сооружений, а также территорий, на которых они расположены.

Создание таких зон предусмотрено Федеральным законом "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" (ст. 18). Санитарно-эпидемиологические требования к организации и эксплуатации зон санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов хозяйственно-питьевого назначения определены Санитарными правилами и нормами СанПиН 2.1.4.027-95 "Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов хозяйственно-питьевого назначения", утвержденными Постановлением Госкомсанэпиднадзора России от 10 апреля 1995 г.

ЗСО организуются **в составе трех поясов**: первый пояс (строгого режима) включает территорию расположения водозаборов, площадок расположения всех водопроводных сооружений и водопроводящего канала. Его назначение - защита места водозабора и водозаборных сооружений от случайного или умышленного загрязнения и повреждения. Второй и третий пояса (пояса ограничений) включают территорию, предназначенную для предупреждения загрязнения воды источников водоснабжения.

Принципиальное решение о возможности организации ЗСО должно приниматься на стадии проекта районной планировки или генерального плана, когда выбирается источник водоснабжения. В генеральных планах застройки населенных мест зоны санитарной охраны источников водоснабжения должны быть показаны на схеме планировочных ограничений.

В пределах первого пояса ЗСО санитарные мероприятия должны выполняться органами коммунального хозяйства или другими владельцами водопроводов за счет средств, предусмотренных на их строительство и эксплуатацию; в пределах второго и третьего поясов ЗСО - владельцами объектов, оказывающих (или могущих оказать) отрицательное влияние на качество воды источников водоснабжения.

Санитарными правилами и нормами установлен перечень мероприятий, которые должны быть осуществлены для обеспечения благоприятного состояния зон санитарной охраны источников водоснабжения, а также предусмотрены запреты на осуществление многих видов деятельности.

В частности, территория **первого пояса ЗСО** должна быть спланирована для отвода поверхностного стока за ее пределы, озеленена, ограждена и обеспечена охраной. Дорожки к сооружениям должны иметь твердое покрытие. Запрещается посадка высокоствольных деревьев.

На ней **запрещаются** все виды строительства, не имеющие непосредственного отношения к эксплуатации, реконструкции и расширению водопроводных сооружений, в том числе прокладка трубопроводов различного назначения, размещение жилых и хозяйственно-бытовых зданий, проживание людей, а также применение ядохимикатов и удобрений; спуск любых сточных вод, в том числе сточных вод водного транспорта, а также другие виды водопользования, оказывающие влияние на качество воды (п. 3.3.1.2).

Здания должны быть оборудованы канализацией с отведением сточных вод в ближайшую систему бытовой или производственной канализации или на местные станции очистных сооружений, расположенные за пределами первого пояса ЗСО с учетом санитарного режима на территории второго пояса.

На территории **второго пояса ЗСО запрещаются**:

рубки леса главного пользования и реконструкции, а также закрепление за лесозаготовительными предприятиями древесины на корню и лесосечного фонда долгосрочного пользования. Разрешаются только рубки ухода и санитарные рубки леса;

расположение стойбищ и выпаса скота, а также всякое другое использование водоема и земельных участков, лесных угодий в пределах прибрежной полосы шириной не менее 500 м, которое может привести к ухудшению качества или уменьшению количества воды источника водоснабжения.

На территории **второго и третьего поясов** бурение новых скважин и новое строительство, связанное с нарушением почвенного покрова, производится при обязательном согласовании с органом государственного санитарно-эпидемиологического надзора, органами и учреждениями экологического и геологического контроля.

Добыча песка, гравия и проведение дноуглубительных работ в пределах акватории ЗСО допускается по согласованию с органом санитарно-эпидемиологического надзора лишь при обосновании гидрологическими расчетами отсутствия ухудшения качества воды в створе на 1 км выше (в сторону) от водозабора.

Здесь **запрещены**:

- закачка отработанных вод в подземные горизонты, подземное складирование твердых отходов и разработки недр земли;
- размещение складов горюче-смазочных материалов, ядохимикатов и минеральных удобрений, накопителей промышленных стоков, шламохранилищ и других объектов, обуславливающих опасность химического загрязнения подземных вод.

Размещение таких объектов допускается в пределах третьего пояса ЗСО только при использовании защищенных подземных вод, при условии выполнения специальных мероприятий по защите водоносного горизонта от загрязнения по согласованию с центром государственного санитарно-эпидемиологического надзора, органами и учреждениями государственного экологического и геологического контроля.

В пределах санитарно-защитной полосы водоводов должны отсутствовать источники загрязнения почвы и грунтовых вод. Запрещается прокладка водоводов по территории свалок, полей ассенизации, полей фильтрации, полей орошения, кладбищ, скотомогильников, а также прокладка магистральных водоводов по территории промышленных и сельскохозяйственных предприятий.

5. Назначение и правовой режим территорий традиционного природопользования

Территории традиционного природопользования - новая в природоохранной практике Российской Федерации разновидность особо охраняемых природных территорий. Они стали создаваться в 90-е годы как проявление демократизации государственной власти и в контексте правового государства.

Положения о традиционном природопользовании являются формой юридического опосредования обычаев как регуляторов отношений по охране природы и рационального природопользования, сформировавшихся в обществе задолго до появления современных писаных правил. Обычаи малочисленных народов до сих пор остаются регуляторами общественных отношений, если такие обычаи не противоречат законодательству Российской Федерации и законодательству субъектов Российской Федерации.

Положения о территориях традиционного природопользования предусмотрены в Земельном кодексе РФ (ст. 7), Водном кодексе РФ (ст. 54), Лесном кодексе РФ (ст. 48), других законах. Система общих положений в данной сфере установлена Федеральным законом от 7 мая 2001 г. "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации".

Территории традиционного природопользования - особо охраняемые природные территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Традиционное природопользование представляет собой исторически сложившиеся и обеспечивающие неистощительное природопользование способы использования объектов животного и растительного мира, других природных ресурсов коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Территории традиционного природопользования с учетом особенностей их правового режима относятся к особо охраняемым природным территориям федерального, регионального и местного значения.

Законом урегулирован порядок образования территорий традиционного природопользования федерального, регионального и местного значения. Образование территорий традиционного природопользования федерального значения осуществляется решениями Правительства Российской Федерации по согласованию с органами государственной власти соответствующих субъектов РФ на основании обращений лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей. Образование территорий традиционного природопользования регионального значения осуществляется решениями органов

исполнительной власти субъектов РФ на основании обращений лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей. Образование территорий традиционного природопользования регионального значения, находящихся на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, осуществляется решениями органов исполнительной власти соответствующих субъектов РФ.

Образование территорий традиционного природопользования местного значения осуществляется решениями органов местного самоуправления на основании обращений лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей. Образование территорий традиционного природопользования местного значения, находящихся на территориях нескольких муниципальных образований, осуществляется решениями органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований.

Размеры территорий традиционного природопользования определяются с учетом следующих условий: поддержания достаточных для обеспечения возобновляемости и сохранения биологического разнообразия популяций растений и животных; возможности осуществления лицами, относящимися к малочисленным народам, различных видов традиционного природопользования; сохранения исторически сложившихся социальных и культурных связей лиц, относящихся к малочисленным народам; сохранения целостности объектов историко-культурного наследия. Границы территорий традиционного природопользования различных видов утверждаются соответственно Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления информируют население об образовании территорий традиционного природопользования.

На территориях традиционного природопользования могут выделяться следующие их части:

- поселения, в том числе поселения, имеющие временное значение и непостоянный состав населения, стационарные жилища, стойбища, стоянки оленеводов, охотников, рыболовов;
- участки земли и водного пространства, используемые для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни, в том числе олени пастбища, охотничьи и иные угодья, участки акваторий моря для осуществления промысла рыбы и морского зверя, сбора дикорастущих растений;
- объекты историко-культурного наследия, в том числе культовые сооружения, места древних поселений и места захоронений предков и иные объекты, имеющие культурную, историческую, религиозную ценность;
- иные части территорий традиционного природопользования, предусмотренные законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации.

Правовой режим территорий традиционного природопользования устанавливается положениями о территориях традиционного природопользования, утвержденными соответственно Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления с участием лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей. Земельные участки и другие обособленные природные объекты, находящиеся в пределах границ территорий традиционного природопользования, предоставляются лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам малочисленных народов в безвозмездное пользование. В случае изъятия земельных участков и других обособленных природных объектов, находящихся в пределах границ территорий традиционного природопользования, для государственных или муниципальных нужд лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам малочисленных народов предоставляются равноценные земельные участки и другие природные объекты, а также возмещаются убытки, причиненные таким изъятием.

Законом устанавливаются требования об использовании природных ресурсов, находящихся на территориях традиционного природопользования и охране окружающей среды. Так, использование природных ресурсов, находящихся на территориях традиционного природопользования, для обеспечения ведения традиционного образа жизни осуществляется лицами, относящимися к малочисленным народам, и общинами малочисленных народов в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также обычаями малочисленных народов. Лица, не относящиеся к малочисленным народам, но постоянно проживающие на

территориях традиционного природопользования, пользуются природными ресурсами для личных нужд, если это не нарушает правовой режим территорий традиционного природопользования.

Пользование природными ресурсами, находящимися на территориях традиционного природопользования, гражданами и юридическими лицами для осуществления предпринимательской деятельности допускается, если указанная деятельность не нарушает правовой режим территорий традиционного природопользования. На земельных участках, находящихся в пределах границ территорий традиционного природопользования, для обеспечения кочевки оленей, водопоя животных, проходов, проездов, водоснабжения, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, а также других нужд могут устанавливаться сервитуты в соответствии с законодательством Российской Федерации, если это не нарушает правовой режим территорий традиционного природопользования.

Охрана окружающей среды в пределах границ территорий традиционного природопользования обеспечивается органами исполнительной власти Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также лицами, относящимися к малочисленным народам, и общинами малочисленных народов.

XXII. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБРАЩЕНИЯ С ВЕЩЕСТВАМИ, МАТЕРИАЛАМИ И ОТХОДАМИ

1. Правовое регулирование обращения с потенциально опасными веществами и материалами

В настоящее время, по оценкам специалистов, на международном рынке находится 70 - 80 тыс. химических веществ. Менее 1% из них имеют изученные токсикологические характеристики. В большинстве случаев не проведена оценка их воздействия на окружающую среду. Каждый год в торговлю поступает примерно 1 - 2 тысячи новых наименований химикатов <118>.

<118> Наше общее будущее: Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР) / Перевод с англ. М.: Прогресс, 1989. С. 206; Медоуз, Донелла Х., Медоуз, Деннис Л., Рандерс, Йорген. За пределами роста / Перевод с англ. М.: Прогресс, 1994. С. 111.

На российском рынке находится 20 - 25 тысяч разнообразных химических и иных веществ. Причем их ассортимент постоянно увеличивается. Такие вещества используются в промышленности, сельском хозяйстве, энергетике, в других сферах. К ним относятся, к примеру, агрохимические средства (минеральные удобрения и ядохимикаты), озоноразрушающие вещества, радиоактивные вещества и материалы, химические и иные вещества, используемые в военной и иных сферах. На разных стадиях обращения с такими веществами - при производстве, транспортировании, хранении, использовании - может оказываться вредное воздействие на природу. Такое воздействие может оказываться также материалами, содержащими такие вещества.

Под потенциально опасными веществами и материалами понимаются химические и иные вещества, а также материалы, содержащие такие вещества, при обращении с которыми на стадиях их транспортирования, хранения и использования могут оказываться отрицательные воздействия на состояние природы.

К экологическому праву имеют отношение также такие разновидности веществ и материалов, как медикаменты, косметические средства, предметы бытовой химии и др. Пришедшие в негодность, такие вещества подлежат удалению (обезвреживанию). Именно на этой стадии возможно вредное воздействие на природу.

Общие положения по регулированию отношений по обращению с химическими и иными веществами и материалами установлены Федеральными законами "Об охране окружающей среды"

и "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения". Практика регулирования обращения с химическими и иными веществами и материалами, могущими оказывать вредное воздействие на окружающую среду, развивается применительно к отдельным их категориям - агрохимикатам, радиоактивным веществам и материалам и др. Этим целям служат Федеральные законы "О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами", "Об использовании атомной энергии", "О государственном регулировании генно-инженерной деятельности" и др.

1.1. Правовые требования и меры по обращению с потенциально опасными химическими и биологическими веществами и материалами

Согласно ст. 47 Федерального закона "Об охране окружающей среды" производство и обращение с потенциально опасными химическими веществами, в том числе радиоактивными, иными веществами и микроорганизмами допускаются на территории РФ 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. Обезвреживание потенциально опасных химических и биологических веществ осуществляется при наличии согласованной в установленном порядке проектной и технологической документации в соответствии с законодательством.

Федеральный закон "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" предусмотрел в качестве одной из основных мер обеспечения безопасного обращения с потенциально опасными для человека химическими, биологическими веществами и отдельными видами продукции государственную регистрацию (ст. 14). Потенциально опасные для человека химические, биологические вещества и отдельные виды продукции допускаются к производству, транспортировке, закупке, хранению, реализации и применению (использованию) после их государственной регистрации.

В соответствии со ст. 43 государственной регистрации подлежат впервые внедряемые в производство и ранее не использовавшиеся химические, биологические вещества и изготавливаемые на их основе препараты, потенциально опасные для человека; отдельные виды продукции, представляющие потенциальную опасность для человека; отдельные виды продукции, в том числе пищевые продукты, впервые ввозимые на территорию Российской Федерации (перечень таких видов устанавливается Правительством РФ).

Государственная регистрация веществ и отдельных видов продукции проводится **на основании:**

- оценки опасности веществ и отдельных видов продукции для человека и среды обитания;
- установления гигиенических и иных нормативов содержания веществ, отдельных компонентов продукции в среде обитания;
- разработки защитных мер, в том числе условий утилизации и уничтожения веществ и отдельных видов продукции, по предотвращению их вредного воздействия на человека и среду обитания.

Государственная регистрация продукции, представляющей потенциальную опасность для человека, проводится на стадии, предшествующей ее производству на территории Российской Федерации, а продукции, впервые ввозимой на территорию РФ и ранее не реализовывавшейся на территории РФ, - до ее ввоза на территорию РФ.

Проведение государственной регистрации возложено на Министерство здравоохранения и социального развития РФ, а также уполномоченные им учреждения государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ. Эта работа проводится в порядке, установленном Положением о государственной регистрации и ведении государственного реестра отдельных видов продукции, представляющих потенциальную опасность для человека, а также отдельных видов продукции, впервые ввозимых на территорию Российской Федерации. Положение утверждено Постановлением Правительства РФ от 4 апреля 2001 г.

Продукция, ввозимая на территорию РФ, которая может оказывать вредное воздействие на человека и среду обитания, допускается к ввозу на территорию РФ при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии ее санитарным правилам. Обязательства о выполнении требований санитарного законодательства к ввозимой продукции, гарантии

соблюдения санитарных правил при поставке каждой партии такой продукции являются существенным условием договоров (контрактов) поставок такой продукции.

Ряд специальных требований и мер природоохранного назначения предусмотрен Федеральным законом "О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами". Применение пестицидов и агрохимикатов прежде всего связано с экономическими интересами получения высоких урожаев. Одновременно использование этих веществ сопровождается загрязнением окружающей среды.

Мерами по охране окружающей среды при обращении с этими веществами служат:

- регистрационные испытания пестицидов и агрохимикатов;
- экспертиза результатов регистрационных испытаний пестицидов и агрохимикатов;
- государственная регистрация пестицидов и агрохимикатов;
- лицензирование деятельности в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами;
- стандартизация и сертификация пестицидов и агрохимикатов;
- государственный надзор и контроль за безопасным обращением с пестицидами и агрохимикатами.

Необходимость регистрационных испытаний пестицидов и агрохимикатов - новое и важнейшее правовое требование в рассматриваемой сфере. В **содержание регистрационных испытаний** входит:

- оценка опасности негативного воздействия пестицидов и агрохимикатов на здоровье людей и разработку гигиенических нормативов, санитарных норм и правил <119>;

<119> Очевидно, что при проведении регистрационных испытаний следует оценивать опасность негативного воздействия пестицидов и агрохимикатов не только на здоровье людей, но и растительный и животный мир, которые неизбежно страдают при использовании тех и других средств. Это особенно важно в связи с тем, что при регистрационных испытаниях разрабатываются регламенты их применения. Экологические факторы должны учитываться на стадии разработки регламентов, а не оцениваться применительно уже к разработанным регламентам, как это предусмотрено в Законе. Хотя в Законе обоснованно устанавливается, что регламенты обеспечивают эффективность применения пестицидов и агрохимикатов и их безопасность для здоровья человека, окружающей природной среды.

- определение эффективности применения пестицидов и агрохимикатов и разработка регламентов их применения;
- экологическая оценка регламентов применения пестицидов и агрохимикатов;
- экспертиза результатов регистрационных испытаний пестицидов и агрохимикатов.

Проводят регистрационные испытания юридические лица, которые имеют необходимое для этого научное и материально-техническое обеспечение, специалистов соответствующего профиля и квалификации. Такие юридические лица должны быть допущены специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим организацию регистрационных испытаний и государственную регистрацию пестицидов и агрохимикатов, к проведению испытаний.

Экспертиза результатов регистрационных испытаний пестицидов и агрохимикатов включает в себя:

- государственную экологическую экспертизу пестицидов и агрохимикатов. Проводится специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы;
- токсиколого-гигиеническую экспертизу. Проводится специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области государственного санитарно-эпидемиологического надзора;
- экспертизу регламентов применения пестицидов и агрохимикатов. Организует Министерство здравоохранения и социального развития РФ, а также уполномоченными им учреждениями государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ.

На основании экспертизы результатов регистрационных испытаний пестицидов и агрохимикатов и с учетом ее заключений проводится государственная регистрация пестицидов и агрохимикатов. Государственная регистрация проводится специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Государственная регистрация пестицидов и

агрохимикатов осуществляется на срок десять лет. В случае необходимости проведения дополнительных исследований по оценке опасности негативного воздействия пестицидов и агрохимикатов на здоровье людей и окружающую природную среду, требуется новая государственная регистрация через два года.

Зарегистрированный пестицид или агрохимикат вносится в **Государственный каталог пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению на территории Российской Федерации**. Ведется каталог специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим организацию регистрационных испытаний и государственную регистрацию пестицидов и агрохимикатов.

Деятельность в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами осуществляется гражданами и юридическими лицами на основании специальных разрешений (лицензий). Выдаются разрешения (лицензии) специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами.

Пестициды и агрохимикаты подлежат сертификации на соответствие требованиям к безопасному обращению с пестицидами и агрохимикатами. Сертификация проводится в порядке, установленном специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим организацию регистрационных испытаний и государственную регистрацию пестицидов и агрохимикатов.

Специально уполномоченные федеральные органы исполнительной власти осуществляют государственный надзор и контроль за безопасным обращением с пестицидами и агрохимикатами.

В законодательстве установлен ряд важных общих требований к безопасному обращению с пестицидами и агрохимикатами. Они касаются разработки новых пестицидов и агрохимикатов; информации о безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами; производства, хранения, транспортировки пестицидов и агрохимикатов; их ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации.

Так, разработчик новых пестицидов и агрохимикатов обязан провести исследования полученных пестицидов или агрохимикатов по выявлению их токсикологических свойств, влияния на окружающую природную среду для обеспечения мер по безопасному обращению с ними.

В целях обеспечения потребителей информацией о безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами граждане или юридические лица, подавшие заявки на государственную регистрацию пестицидов и (или) агрохимикатов, обеспечивают при государственной регистрации представление рекомендаций о транспортировке, применении и хранении пестицидов и агрохимикатов, тарной этикетки с предупредительной маркировкой. При реализации пестицидов и агрохимикатов продавец (поставщик) обязан обеспечить каждую единицу емкости с пестицидом или агрохимикатом рекомендациями о применении, транспортировке и хранении пестицидов и агрохимикатов и тарной этикеткой.

Пестициды и агрохимикаты должны производиться в соответствии со стандартами и иными нормативными документами, согласованными со специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами. Запрещается производство пестицидов и агрохимикатов, не прошедших государственную регистрацию.

Хранение пестицидов и агрохимикатов разрешается в специализированных хранилищах, предназначенных только для их хранения. А их транспортировка допускается только в специально оборудованных транспортных средствах.

Применяются пестициды и агрохимикаты: на основе разрешений; с учетом фитосанитарной, санитарной и экологической обстановки, потребностей растений в агрохимикатах, состояния плодородия земель (почв); с соблюдением установленных регламентов и правил, исключающих их негативное воздействие на здоровье людей и окружающую природную среду; только при использовании специальной техники и оборудования. Применение пестицидов ограниченного использования допускается на основании специальных разрешений специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти только гражданами, имеющими специальную профессиональную подготовку.

1.2. Правовые требования и меры по обращению с озоноразрушающими веществами и содержащей их продукцией

Потребности в правовом регулировании обращения с этой разновидностью веществ и продукции связаны с необходимостью решения актуальной глобальной проблемы охраны озонового слоя атмосферы Земли от разрушения. Разрушение этого слоя, по мнению специалистов, происходит вследствие выбросов в атмосферу веществ, приводящих к расщеплению озона.

Согласно ст. 54 Федерального закона "Об охране окружающей среды" охрана озонового слоя атмосферы от экологически опасных изменений обеспечивается посредством регулирования производства и использования веществ. Регулируется обращение с этими веществами на национальном уровне преимущественно во исполнение международных обязательств Российской Федерации, вытекающих из Венской конвенции об охране озонового слоя и Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой.

Правовые требования и меры по обращению с озоноразрушающими веществами и содержащей их продукцией предусмотрены рядом подзаконных актов. Основные из них - Постановление Правительства РФ от 5 мая 1999 г. N 490 "Об усилении мер государственного регулирования производства и потребления озоноразрушающих веществ в Российской Федерации"; Постановление Правительства РФ от 8 мая 1996 г. "О регулировании ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции"; Постановление Правительства РФ от 9 декабря 1999 г. "Об усилении мер государственного регулирования ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции" и др.

Основные меры по регулированию обращения с озоноразрушающими веществами и содержащей их продукцией касаются деятельности, осуществляемой внутри страны, и импортно-экспортных операций с ними. **Меры, касающиеся деятельности, осуществляемой внутри страны,** в частности, включают:

- разработку уполномоченными органами (природоохранными, экономического развития, финансов и др.) комплекса неотложных мер по поэтапному сокращению производства и потребления озоноразрушающих веществ в Российской Федерации, предусмотрев в том числе организацию системы сбора, хранения, регенерации и утилизации озоноразрушающих веществ, производство и потребление которых регулируется в соответствии с Монреальским протоколом, а также создание их резервных запасов для обеспечения находящегося в эксплуатации оборудования;

- установление квот на производство на территории РФ конкретных озоноразрушающих веществ исходя из расчетных ставок, сроков и других требований Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой. Такие квоты были определены бывшим Государственным комитетом РФ по охране окружающей среды совместно с Министерством экономики РФ. При этом производство озоноразрушающих веществ с определенного периода (с 1 августа 1999 г.) осуществляется только в тех случаях, когда эти вещества используются исключительно как сырье для производства других химических веществ, и в особых случаях, предусмотренных Монреальским протоколом;

- регулирование сроков (с 20 декабря 2000 г.) ограниченного производства озоноразрушающих веществ;

- запрет (с 1 июля 2000 г.) на создание на территории РФ новых мощностей по производству озоноразрушающих веществ;

- разработку и утверждение уполномоченными органами порядка использования средств Глобального экологического фонда и других средств, направляемых на реализацию мероприятий, и в первую очередь на ликвидацию и перепрофилирование мощностей по выпуску озоноразрушающих веществ, а также обеспечение контроля за целевым использованием этих средств.

Меры по регулированию обращения с озоноразрушающими веществами и содержащей их продукцией, касающиеся импортно-экспортных операций с ними, установленные в целях обеспечения выполнения обязательств Российской Федерации по Венской конвенции об охране

озонового слоя 1985 года и Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой, 1987 года, включают:

- лицензирование ввоза в РФ и вывоза из РФ конкретных озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции, за исключением их транзитных перевозок через РФ. Лицензии выдаются Минэкономразвития России на основании решения Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору о возможности осуществления ввоза в РФ и вывоза из РФ озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции, принимаемого на основании заключения государственной экологической экспертизы.

При этом определен перечень озоноразрушающих веществ и продукции, содержащей озоноразрушающие вещества, запрещенных к ввозу в РФ и вывозу из РФ;

- допустимость ввоза в РФ и вывоза из РФ (с 1 марта 2000 г.) конкретных озоноразрушающих веществ только в случаях: использования этих озоноразрушающих веществ исключительно в качестве сырья для производства других химических веществ; в особых случаях их применения, предусмотренных Монреальским протоколом; транзитных перевозок их через Российскую Федерацию из государств и в государства, являющиеся Сторонами Монреальского протокола;

- разработку перечня продукции с использованием озоноразрушающих веществ, ввозимой (вывозимой) в Российскую Федерацию;

- контроль за ввозом в РФ и вывозом из РФ лицензируемых озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции. Контроль осуществляет Государственный таможенный комитет РФ и иные специально уполномоченные государственные органы РФ.

1.3. Правовые требования и меры по обращению с радиоактивными веществами и материалами

В связи с широким использованием ядерных веществ в энергетике и других сферах и риском загрязнения окружающей среды предопределяется потребность в правовом регулировании обращения с радиоактивными веществами и материалами. Масштабы риска вреда для природы и человека можно, в частности, оценить по аварии на Чернобыльской АЭС.

В законодательстве и научной литературе употребляются разные понятия, выражающие вещества, обладающие радиоактивным эффектом, - **ядерные вещества, радиоактивные вещества, ядерные материалы, радиоизотопная продукция, расщепляющиеся вещества.**

Радиоактивные вещества - не относящиеся к ядерным материалам вещества, испускающие ионизирующее излучение. Ядерные материалы - материалы, содержащие или способные воспроизвести делящиеся (расщепляющиеся) ядерные вещества.

Общие требования и меры по обращению с радиоактивными веществами и материалами предусмотрены Федеральным законом "Об охране окружающей среды". Согласно ст. 48 юридические и физические лица обязаны соблюдать правила производства, хранения, транспортировки, применения, захоронения радиоактивных веществ (источников ионизирующих излучений) и ядерных материалов, не допускать превышение установленных предельно допустимых нормативов ионизирующего излучения, а в случае их превышения немедленно информировать органы исполнительной власти в области обеспечения радиационной безопасности о повышенных уровнях радиации, опасных для окружающей среды и здоровья человека, принимать меры по ликвидации очагов радиационного загрязнения. Закон запретил ввоз в Российскую Федерацию ядерных материалов из иностранных государств в целях их хранения или захоронения, а также затопление, отправку в целях захоронения в космическое пространство ядерных материалов, кроме случаев, установленных самим Законом.

Конкретные требования по поводу радиоактивных веществ и материалов установлены Федеральным законом "Об использовании атомной энергии". В частности, этот Закон распространяется на такие виды деятельности по обращению с радиоактивными веществами и ядерными материалами, как:

- учет и контроль ядерных материалов и радиоактивных веществ;
- экспорт и импорт ядерных материалов и радиоактивных веществ;
- подготовка специалистов в области использования ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ;
- физическая защита ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ.

В законодательстве предусмотрены также требования к объектам использования, хранения и иных видов обращения с рассматриваемыми веществами и материалами. На современном этапе такие объекты разнообразны. Это **ядерные установки** (сооружения и комплексы с ядерными реакторами, в том числе атомные станции, суда и другие плавсредства, космические и летательные аппараты, другие транспортные и транспортабельные средства; сооружения и комплексы с промышленными, экспериментальными и исследовательскими ядерными реакторами и др.); **радиационные источники** (не относящиеся к ядерным установкам комплексы, установки, аппараты, оборудование и изделия, в которых содержатся радиоактивные вещества или генерируется ионизирующее излучение); **пункты хранения** (пункты хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилища радиоактивных отходов - не относящиеся к ядерным установкам и радиационным источникам стационарные объекты и сооружения, предназначенные для хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранения или захоронения радиоактивных отходов; **облученные тепловыделяющие сборки ядерного реактора** (облученные в ядерном реакторе и извлеченные из него тепловыделяющие сборки, содержащие отработавшее ядерное топливо) и др.

Применительно к этим объектам в законодательстве установлены требования по их размещению, сооружению, приемке к эксплуатации и вводу в эксплуатацию и эксплуатации.

В соответствии со ст. 5 ядерные материалы могут находиться в федеральной собственности или в собственности юридических лиц. Перечень ядерных материалов, которые могут находиться исключительно в федеральной собственности, утверждает Президент РФ. Президентом же утверждается перечень российских юридических лиц (то есть юридических лиц, созданных в соответствии с законодательством РФ), в собственности которых могут находиться ядерные материалы. Ядерные установки могут находиться в федеральной собственности или в собственности российских юридических лиц, перечень которых утверждает Президент РФ. Пункты хранения могут находиться в федеральной собственности или в собственности российских юридических лиц, если федеральным законом не предусмотрено иное. Радиационные источники, радиоактивные вещества могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной собственности или в собственности юридических лиц.

На собственников ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов, радиоактивных веществ возложена обязанность осуществлять контроль за их сохранностью и надлежащим использованием.

Государственная политика в области обращения с ядерными материалами и радиоактивными веществами основана на комплексном решении проблем нормирования их получения, образования, использования, физической защиты, сбора, регистрации и учета, транспортирования и хранения.

Различные виды деятельности по обращению с ядерными материалами и радиоактивными веществами допускаются лишь на основании разрешений (лицензий). К таким видам относятся:

- размещение, сооружение, эксплуатация и вывод из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ;
- обращение с ядерными материалами и радиоактивными веществами, в том числе при разведке и добыче урановых руд, при производстве, использовании, переработке, транспортировании и хранении ядерных материалов и радиоактивных веществ;
- использование ядерных материалов и/или радиоактивных веществ при проведении научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ;
- проектирование и конструирование ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ;
- конструирование и изготовление оборудования для ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ.

К важнейшим природоохранным мерам относятся государственный учет и контроль ядерных материалов и радиоактивных веществ. Ядерные материалы подлежат государственному учету и контролю на федеральном и ведомственном уровнях в системе государственного учета и контроля ядерных материалов, а радиоактивные вещества - на федеральном, региональном и ведомственном уровнях в системе государственного учета и контроля радиоактивных веществ для определения наличного количества этих материалов и веществ в местах их нахождения, предотвращения потерь, несанкционированного использования и хищений, предоставления органам государственной власти, органам управления использованием атомной энергии и органам

государственного регулирования безопасности информации о наличии и перемещении ядерных материалов и радиоактивных веществ, а также об их экспорте и импорте.

В законодательстве установлены специальные требования к транспортированию, хранению и переработке ядерных материалов и радиоактивных веществ. Так, **транспортирование** должно осуществляться в соответствии со специальными правилами, правилами транспортирования особо опасных грузов. Перевозчик ядерных материалов и радиоактивных веществ должен иметь разрешение (лицензию). При транспортировании ядерных материалов, радиоактивных веществ транспортные организации с участием отправителей и получателей указанной продукции, эксплуатирующих организаций обязаны осуществлять мероприятия по предупреждению транспортных происшествий и аварий и по ликвидации их последствий, а также мероприятия по охране окружающей среды.

При **хранении и переработке** ядерных материалов и радиоактивных веществ должна обеспечиваться надежная защита населения и окружающей среды от недопустимого в соответствии с нормами и правилами в области использования атомной энергии радиационного воздействия и радиоактивного загрязнения.

Важное значение для охраны окружающей среды имеет **обеспечение физической защиты** ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ. В соответствии с законодательством физическая защита этих объектов предусматривает единую систему планирования, координации, контроля и реализации комплекса технических и организационных мер, направленных на:

- предотвращение несанкционированного проникновения на территорию ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, предотвращение несанкционированного доступа к ядерным материалам и радиоактивным веществам, предотвращение их хищения или порчи;

- своевременное обнаружение и пресечение любых посягательств на целостность и сохранность ядерных материалов и радиоактивных веществ, своевременное обнаружение и пресечение диверсионных и террористических актов, угрожающих безопасности ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения;

- обнаружение и возвращение пропавших или похищенных ядерных материалов и радиоактивных веществ.

Обеспечение физической защиты ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ осуществляется на всех этапах проектирования, сооружения, эксплуатации и вывода из эксплуатации указанных объектов использования атомной энергии, а также при обращении с ядерными материалами и радиоактивными веществами, в том числе при транспортировании ядерных материалов и радиоактивных веществ.

Физическая защита ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ обеспечивается эксплуатирующими организациями и специально уполномоченными на то государственными органами в области использования атомной энергии, а на действующих судах и плавсредствах с ядерными установками и радиационными источниками, космических и летательных аппаратах с ядерными установками - их экипажами.

Для обеспечения охраны окружающей среды важное значение имеет **профессиональный уровень** лиц, допущенных к соответствующим работам. К работе на ядерной установке, на радиационном источнике, в пункте хранения, с ядерными материалами и радиоактивными веществами допускаются лица, удовлетворяющие соответствующим квалификационным требованиям. Не допускаются к работе лица с предусмотренными перечнем медицинских противопоказаний ограничениями.

В меру экологической опасности ядерных материалов и радиоактивных веществ важное значение имеет правовое регулирование экспортно-импортных операций с ними. Регулирование отношений в этой сфере осуществляется рядом подзаконных нормативных правовых актов, в т.ч. Положением о порядке вывоза из Российской Федерации и ввоза в Российскую Федерацию радиоактивных веществ и изделий на их основе, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 16 марта 1996 г. (в редакции Постановления Правительства РФ от 22 февраля 2000 г.); Положением об экспорте и импорте ядерных материалов, оборудования, специальных неядерных материалов и соответствующих технологий (в ред. Постановления Правительства РФ от 15 декабря 2000 г.).

Положением о порядке вывоза и ввоза радиоактивных веществ и изделий на их основе определены конкретные виды радиоактивных веществ и изделий на их основе, экспорт и импорт которых регулируется. Важнейшими инструментами регулирования в этой сфере являются лицензирование и контроль.

Вывоз и ввоз радиоизотопной продукции и других радиоактивных веществ, регулируемые Положением, осуществляются только по лицензиям. Лицензии выдаются Министерством экономического развития и внешней торговли РФ на основании заявлений. Заявления должны предварительно согласовываться на радиоизотопную продукцию и другие радиоактивные вещества (кроме ввозимых для медицинских целей) с Агентством РФ по атомной энергии; на ввоз радиоизотопной продукции медицинского назначения - с Министерством здравоохранения и социального развития РФ.

В соответствии с Положением об экспорте и импорте ядерных материалов, оборудования, специальных неядерных материалов и соответствующих технологий экспорт ядерных товаров и технологий в страны, не обладающие ядерным оружием, осуществляется только при наличии заверений со стороны уполномоченных государственных органов этих стран о том, что полученные предметы экспорта, а также произведенные на их основе или в результате их использования ядерные и специальные неядерные материалы, установки и оборудование:

- не будут использоваться для производства ядерного оружия и других ядерных взрывных устройств или для достижения какой-либо военной цели;
- будут обеспечены мерами физической защиты на уровнях не ниже уровней, рекомендованных МАГАТЭ;
- будут реэкспортироваться или передаваться из-под юрисдикции страны-получателя в любую другую страну только на указанных условиях.

Экспорт в страны, обладающие ядерным оружием, установок и технологий для химической переработки облученного топлива, изотопного обогащения урана, производства тяжелой воды, их основных компонентов, урана с обогащением 20 процентов и выше, плутония и тяжелой воды может осуществляться только при наличии заверений со стороны уполномоченных государственных органов этих стран о том, что получаемые предметы экспорта и предметы, произведенные на их основе:

- не будут использоваться для производства ядерного оружия и других ядерных взрывных устройств или для достижения какой-либо военной цели;
- будут обеспечены мерами физической защиты на уровнях не ниже уровней, рекомендованных МАГАТЭ;
- будут реэкспортироваться или передаваться из-под юрисдикции страны-получателя в любую другую страну только при наличии предварительного письменного разрешения Министерства РФ по атомной энергии.

Любые радиоактивные вещества и изделия на их основе при вывозе их из РФ или ввозе в РФ подлежат таможенному контролю и оформлению.

Нарушение требований по обращению с радиоактивными веществами и ядерными материалами влечет применение дисциплинарной, административной, уголовной и гражданско-правовой ответственности.

2. Правовое регулирование обращения с генетически модифицированными организмами

Под генетически модифицированным организмом (или генно-инженерно-модифицированным организмом) понимается организм или несколько организмов, любое неклеточное, одноклеточное или многоклеточное образование, способные к воспроизводству или передаче наследственного генетического материала, отличные от природных организмов, полученные с применением методов генной инженерии и содержащие генно-инженерный материал, в том числе гены, их фрагменты или комбинации генов. **Генная инженерия** - совокупность методов и технологий, в том числе технологий получения рекомбинантных рибонуклеиновых и дезоксирибонуклеиновых кислот, по выделению генов из организма, осуществлению манипуляций с генами и введению их в другие организмы.

Внедрение результатов генно-инженерной деятельности сопряжено с потенциальными отрицательными последствиями для природы. В связи с этим возникает потребность в правовом регулировании экологических отношений, возникающих при осуществлении генно-инженерной

деятельности. Этим целям служит Федеральный закон "О государственном регулировании генно-инженерной деятельности".

К рассматриваемому вопросу имеет прямое отношение ст. 50 Федерального закона "Об охране окружающей среды", устанавливающая запрет на 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.

Государственное регулирование в области генно-инженерной деятельности осуществляется в **направлениях**:

- улучшения условий жизни человека и охраны его здоровья;
- охраны и восстановления окружающей среды, сохранения биологического разнообразия;
- повышения эффективности сельского хозяйства;
- повышения эффективности добывающей и перерабатывающей промышленности.

Генно-инженерная деятельность основывается на **принципах**:

- безопасности физических лиц и окружающей среды;
- безопасности клинических испытаний методов генодиагностики и генной терапии (генотерапии) на уровне соматических клеток;
- доступности сведений о безопасности генно-инженерной деятельности.

Основными элементами правового механизма обращения с генетически модифицированными организмами являются лицензирование, сертификация, государственная регистрация генно-инженерно-модифицированных организмов, контроль, юридическая ответственность.

Лишь на основе **разрешений (лицензий)** допускается осуществление работ в области генно-инженерной деятельности, соответствующих III или IV уровню риска <120>. Лицензированию подлежат, в частности, следующие виды генно-инженерной деятельности:

<120> В зависимости от степени потенциальной опасности, возникающей при осуществлении генно-инженерной деятельности, для замкнутых систем устанавливается четыре уровня риска потенциально вредного воздействия генно-инженерной деятельности на здоровье человека:

I уровень риска соответствует работам, которые не представляют опасности для здоровья человека, и сопоставим с риском при работе с непатогенными микроорганизмами (непатогенные микроорганизмы - микроорганизмы у человека, растений и животных болезней);

II уровень риска соответствует работам, которые представляют незначительную опасность для здоровья человека, и сопоставим с опасностью при работах с условно-патогенными микроорганизмами;

III уровень риска соответствует работам, которые представляют умеренную опасность для здоровья человека, и сопоставим с опасностью при работах с микроорганизмами, потенциально способными к передаче инфекции;

IV уровень риска соответствует работам, которые представляют опасность для здоровья человека, и сопоставим с опасностью при работах с возбудителями особо опасных инфекций.

Работы, проводимые с микроорганизмами в замкнутых системах в масштабе, превышающем лабораторные исследования, относятся к III или IV уровню риска.

Генно-инженерная деятельность в условиях открытых систем приравнивается к III или IV уровню риска.

Юридические лица и граждане (физические лица), осуществляющие генно-инженерную деятельность, проводят оценку риска при планировании, подготовке и проведении генно-инженерной деятельности.

Работы, соответствующие I и II уровням риска, регистрируются в организации, осуществляющей генно-инженерную деятельность.

- генетические манипуляции на молекулярном, клеточном уровнях с участием рекомбинантных рибонуклеиновых и дезоксирибонуклеиновых кислот для создания генно-

инженерно-модифицированных организмов (вирусов, микроорганизмов, трансгенных растений и трансгенных животных <121>, а также их клеток);

<121> Трансгенные организмы - животные, растения, микроорганизмы, вирусы, генетическая программа которых изменена с использованием методов генной инженерии.

- все виды испытаний генно-инженерно-модифицированных организмов, в том числе лабораторные, клинические, полевые, опытно-промышленные;
- выпуск генно-инженерно-модифицированных организмов в окружающую среду;
- хранение, захоронение, уничтожение генно-инженерно-модифицированных организмов и (или) их продуктов; утилизация отходов генно-инженерной деятельности;
- покупка, продажа, обмен, другие сделки и иная деятельность, связанная с генно-инженерными технологиями, генно-инженерно-модифицированными организмами и (или) их продуктами, которые не имеют сертификата качества или знака соответствия, выданных или признанных уполномоченным на то органом, в том числе в сфере международной деятельности.

Разрешения (лицензии) на работы, соответствующие III и IV уровням риска, выдаются в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. Лицензии выдаются Минздравом России.

Важным экологически значимым является положение законодательства **о допуске к занятию генно-инженерной деятельностью** граждан, профессиональная подготовка и состояние здоровья которых соответствуют требованиям правил безопасности генно-инженерной деятельности.

Продукция и услуги, соответственно полученная и предоставленные с применением генно-инженерно-модифицированных организмов, подлежащие в соответствии с федеральными законами **обязательной сертификации**, должны иметь сертификат качества и знак соответствия, выданные или признанные уполномоченным на то органом.

Генетически модифицированные организмы, предназначенные для первого на территории РФ выпуска в окружающую среду, промышленного использования или импорта, подлежат **обязательной государственной регистрации**. Регулируется эта процедура Положением о государственной регистрации генно-инженерно-модифицированных организмов, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 16 февраля 2001 г. На данный момент не решен вопрос о государственном органе, который будет вести государственную регистрацию. Предполагается, что это будет Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору. Одним из существенных условий регистрации является анализ представленных сведений о биобезопасности предлагаемого для государственной регистрации модифицированного организма. Биобезопасность означает отсутствие фактического или прогнозируемого нежелательного воздействия модифицированного организма (в сравнении с исходным немодифицированным организмом) на окружающую среду. Для определения биобезопасности проводится экспертиза. Зарегистрированный модифицированный организм вносится в **сводный государственный реестр зарегистрированных генно-инженерно-модифицированных организмов**.

Нарушение правил обращения с генетически модифицированными организмами влечет применение дисциплинарной, административной, уголовной и/или гражданско-правовой ответственности.

3. Понятие и виды отходов, законодательство об отходах

Обращение с отходами - одна из наиболее масштабных и сложных экологических проблем. Она проявляется, с одной стороны, в причинении экологического вреда, с другой - для удаления твердых отходов требуется выделение земельных территорий.

В контексте экологического права выделяются отходы производства и потребления; отходы газообразные, жидкие и твердые; опасные отходы, радиоактивные отходы. Наиболее общим, родовым понятием являются отходы производства и потребления. В нем определяются две основные сферы образования отходов - сфера производства и сфера потребления. Под **отходами производства и потребления** понимаются остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства. Включение в сферу правового регулирования пришедшей в негодность продукции, к примеру медикаментов, продовольствия,

вполне обоснованно, так как в ней содержатся экологически опасные химические или биологические компоненты, что обосновывает необходимость их корректного удаления.

Начиная с 90-х годов, в условиях развития рыночной экономики, актуальной стала проблема обращения с ломом цветных и черных металлов <122>. Необходимость упорядочения такого обращения и защиты при этом общественных и государственных интересов потребовала внесения дополнений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления". Содержание понятия отходов производства и потребления было расширено за счет включения в него понятия "лом и отходы цветных и (или) черных металлов". **Лом и отходы цветных и (или) черных металлов** - пришедшие в негодность или утратившие свои потребительские свойства изделия из цветных и (или) черных металлов и их сплавов, отходы, образовавшиеся в процессе производства изделий из цветных и (или) черных металлов и их сплавов, а также неисправимый брак, возникший в процессе производства указанных изделий.

<122> Активное внедрение рыночных отношений способствовало превращению в "отходы металлолома" вполне годной высоколиквидной продукции - линий связи, деталей машин и механизмов, памятников, декоративных изделий из черных и цветных металлов и т.д. со сдачей их в разветвленные приемные пункты и последующим вывозом за границу. При этом собственно металлические и неметаллические отходы как таковые, ежегодное образование которых в стране исчисляется миллиардами тонн, остаются во многом невостребованными и продолжают захламывать (загрязнять) окружающую среду.

Огромные размеры принял за последние годы вывоз из России отходов и лома черных и цветных металлов.

Важно учитывать, что при выплавке стали из лома черных металлов издержки в среднем в 20 раз ниже, чем при ее получении из руды и чугуна. Близкое соотношение и по цветным металлам (Кулагина Г.Д., Думнов А.Д. Природопользование современной России в зеркале статистики (опыт ретроспективного анализа) // Россия в окружающем мире: 2000. Аналитический ежегодник. М.: Изд-во МНЭПУ, 2000. С. 125 - 126).

Основное внимание в экологическом законодательстве и праве уделяется опасным отходам, некорректное обращение с которыми имеет (или может иметь) наибольшие отрицательные последствия для природы. **Опасные отходы** - отходы, которые содержат вредные вещества, обладающие опасными свойствами (токсичностью, взрывоопасностью, пожароопасностью, высокой реакционной способностью) или содержащие возбудителей инфекционных болезней, либо которые могут представлять непосредственную или потенциальную опасность для окружающей природной среды и здоровья человека самостоятельно или при вступлении в контакт с другими веществами.

Обращение с такими отходами регулируется многими законодательными и иными нормативными правовыми актами, включая Федеральные законы "Об охране окружающей среды", "Об охране атмосферного воздуха", "О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации", "Об отходах производства и потребления", "О континентальном шельфе Российской Федерации", "Об использовании атомной энергии", Водный кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Закон РФ "О недрах", многие законы субъектов Российской Федерации и иные нормативные правовые акты. Законы об отходах приняты, в частности, в Краснодарском крае, Калининградской и Московской областях, Республике Башкортостан.

Положения, касающиеся обращения с газообразными и жидкими отходами, рассмотрены в учебнике применительно к характеристике особенностей правового режима охраны и использования вод и атмосферного воздуха и других главах. Здесь будут рассмотрены вопросы правового регулирования обращения с твердыми и радиоактивными отходами, с учетом их специфики.

Правовое регулирование обращения с отходами в Российской Федерации применительно к радиоактивным отходам и иным отходам традиционно осуществляется отдельно. В учебнике мы тоже последуем этой традиции.

3.1. Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления

В законодательстве предусмотрен всесторонний подход к регулированию обращения с отходами, включая деятельность, в процессе которой образуются отходы в сферах производства и потребления, а также деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов.

Государственная политика в области обращения с отходами в Российской Федерации основывается на **принципах**:

- охраны здоровья человека, поддержания или восстановления благоприятного состояния окружающей природной среды и сохранения биологического разнообразия;
- научно обоснованного сочетания экологических и экономических интересов общества в целях обеспечения устойчивого развития общества;
- использования новейших научно-технических достижений в целях реализации малоотходных и безотходных технологий;
- комплексной переработки материально-сырьевых ресурсов в целях уменьшения количества отходов;
- использования методов экономического регулирования деятельности в области обращения с отходами в целях уменьшения количества отходов и вовлечения их в хозяйственный оборот;
- доступа в соответствии с законодательством Российской Федерации к информации в области обращения с отходами;
- участия в международном сотрудничестве Российской Федерации в области обращения с отходами.

Регулируется обращение с твердыми отходами производства и потребления многими законодательными и иными актами. Наиболее общие требования в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления установлены Федеральным законом "Об охране окружающей среды". Согласно ст. 51 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.

Одновременно в целях исключения экологического вреда Закон запрещает удаление отходов на наиболее экологически и социально ценных территориях. В частности, **запрещается**:

- захоронение отходов на территориях городских и других поселений, лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зон, в поверхностные и подземные водные объекты, в недра и на почву, на территориях водоохранных зон, на водосборных площадях подземных водных объектов, которые используются в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, в бальнеологических целях (т.е. использования минеральных источников, вод, грязей в лечебных целях), для извлечения ценных минеральных ресурсов;
- 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 отходов в местах залегания полезных ископаемых и ведения горных работ в случаях, если возникает угроза загрязнения мест залегания полезных ископаемых и безопасности ведения горных работ.

Закон запрещает также ввоз опасных отходов и радиоактивных отходов в Российскую Федерацию в целях их захоронения и обезвреживания.

Цели предупреждения или минимизации экологического и экогенного вреда, создаваемого отходами производства и потребления, достигаются посредством установления в законодательстве различных мер и требований, образующих правовой механизм обращения с такими отходами.

Механизм обращения с такими отходами предусмотрен Федеральным законом "Об отходах производства и потребления". Положения этого Закона получили развитие в ряде подзаконных актов: Правилах разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 16 июня 2000 г.; Порядке ведения государственного кадастра отходов и проведения паспортизации опасных отходов, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 26 октября 2000 г.; Правилах трансграничного перемещения отходов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 17 июля 2003 г., и др., а также законах субъектов РФ, где соответствующие законы приняты.

Важную роль в охране природы играют требования: к предприятиям и иным объектам, на которых образуются отходы; к обращению с отходами на территориях городских и других поселений; к объектам размещения отходов; к профессиональной подготовке лиц, допущенных к обращению с опасными отходами; к транспортированию опасных отходов.

В частности, при проектировании, строительстве, реконструкции, консервации и ликвидации предприятий и иных объектов, в процессе эксплуатации которых образуются отходы, индивидуальные предприниматели и юридические лица обязаны соблюдать экологические, санитарные и иные требования, установленные законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды и здоровья человека; а также иметь техническую и технологическую документацию об использовании, обезвреживании образующихся отходов. При проектировании жилых зданий, предприятий и иных объектов, в процессе эксплуатации которых образуются отходы, должны предусматриваться места (площадки) для сбора таких отходов.

Закон устанавливает требование о необходимости регулярной очистки территории городских и других поселений. Организация деятельности в области обращения с отходами на территориях городских и других поселений возложена на органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации. Органами же местного самоуправления определяется порядок сбора отходов на территориях городских и других поселений, предусматривающий их разделение на виды (пищевые отходы, цветные и черные металлы, текстиль, бумага и другие). При определении порядка сбора отходов должно обеспечиваться соответствие экологическим, санитарным и иным требованиям в области охраны окружающей природной среды и здоровья человека.

Одним из наиболее распространенных способов удаления отходов в мире и в России является их размещение на специально оборудованных объектах (полигонах, свалках). Определение места строительства объектов размещения отходов осуществляется на основе специальных (геологических, гидрологических и иных) исследований в порядке, установленном законодательством РФ, и при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы. Для обладания информацией о местах размещения отходов объекты размещения отходов вносятся в государственный реестр объектов размещения отходов.

На территориях объектов размещения отходов и в пределах их воздействия на окружающую природную среду должен проводиться мониторинг состояния окружающей природной среды. Обязанность проведения мониторинга возложен на собственников объектов размещения отходов, а также на лица, во владении или в пользовании которых находятся объекты размещения отходов. После окончания эксплуатации данных объектов эти же субъекты обязаны проводить контроль за их состоянием и воздействием на окружающую природную среду, а также работы по восстановлению нарушенных земель.

К обращению с опасными отходами могут быть допущены лишь лица, имеющие профессиональную подготовку, подтвержденную свидетельствами (сертификатами) на право работы с опасными отходами. Ответственность за допуск работников к работе с опасными отходами несет соответствующее должностное лицо организации.

Транспортирование опасных отходов должно осуществляться при соблюдении определенных требований, включая:

- наличие паспорта опасных отходов;
- наличие специально оборудованных и снабженных специальными знаками транспортных средств;
- соблюдение требований безопасности к транспортированию опасных отходов на транспортных средствах;
- наличие документации для транспортирования и передачи опасных отходов с указанием количества транспортируемых опасных отходов, цели и места назначения их транспортирования.

Федеральным законом "Об отходах производства и потребления" установлены особые требования к обращению с ломом и отходами цветных и (или) черных металлов и их отчуждению со стороны физических лиц, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (ст. 13.1). Понятие обращения с ломом и отходами включает их прием, учет, хранение, транспортировку. Так, физические лица могут осуществлять отчуждение лома и отходов цветных металлов, образующихся при использовании изделий из цветных металлов в быту и принадлежащих им на праве собственности, согласно перечню разрешенных для приема от физических лиц лома и отходов цветных металлов. При этом порядок отчуждения такого лома и отходов цветных металлов устанавливается законодательством Российской Федерации. Перечень разрешенных для

приема от физических лиц лома и отходов цветных металлов утверждается органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели могут осуществлять обращение с ломом и отходами цветных металлов и их отчуждение в случае, если имеются документы, подтверждающие их право собственности на указанные лом и отходы. Правила обращения с ломом и отходами цветных металлов и их отчуждения установлены Постановлением Правительства РФ от 11 мая 2001 г. Правила обращения с ломом и отходами черных металлов и их отчуждения установлены Постановлением Правительства РФ от 11 мая 2001 г.

Некоторые особые требования установлены в Законе к обращению с опасными отходами (ст. 14). Опасные отходы в зависимости от степени их вредного воздействия на окружающую природную среду и здоровье человека подразделяются на классы опасности. Критерии опасности установлены Министерством природных ресурсов РФ. На опасные отходы должен быть составлен паспорт. Паспорт опасных отходов составляется на основании данных о составе и свойствах опасных отходов, оценки их опасности. Порядок паспортизации определяет Правительство Российской Федерации.

Закон допускает возможность ограничения или даже запрещения деятельности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, в процессе которой образуются опасные отходы, при отсутствии технической или иной возможности обеспечить безопасное для окружающей природной среды и здоровья человека обращение с опасными отходами.

Для обеспечения экологически корректного обращения с отходами применяются такие **организационно-правовые меры**, как

- лицензирование;
- нормирование;
- учет и отчетность;
- ведение государственного кадастра;
- контроль (государственный, производственный и общественный);
- юридическая ответственность.

Применяются также меры экономического регулирования обращения с отходами.

В соответствии с законодательством только на основании **лицензии (разрешения)** допускаются многие виды деятельности, связанные с обращением с отходами производства и потребления. К таким видам деятельности относятся, в частности, любая деятельность по обращению с опасными отходами; создание объектов размещения отходов; обращение с ломом и отходами цветных и (или) черных металлов и др.

Лицензирование деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов осуществляется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору в порядке, предусмотренном Положением о лицензировании деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 26 августа 2006 г.

Нормирование в области обращения с отходами является новым направлением природоохранной деятельности в Российской Федерации. Оно стало развиваться с принятием Федерального закона "Об отходах производства и потребления". Закон предусматривает два вида нормативов - образования отходов и лимиты на их размещение.

Норматив образования отходов определяет установленное количество отходов конкретного вида при производстве единицы продукции. **Лимиты на размещение отходов**, разрабатываемые в соответствии с нормативами предельно допустимых вредных воздействий на окружающую природную среду, количеством, видом и классами опасности образующихся отходов и площадью (объемом) объекта их размещения, устанавливают предельно допустимое количество отходов конкретного вида, которые разрешается размещать определенным способом на установленный срок в объектах размещения отходов с учетом экологической обстановки данной территории.

Конкретные требования, касающиеся этих нормативов, определяются Правилами разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 16 июня 2000 г.

Правилами устанавливаются разные подходы к разработке проектов нормативов для планируемой и осуществляемой деятельности в области обращения с отходами. В обеих ситуациях проекты нормативов образования отходов и лимитов на размещение конкретного вида

отходов в конкретных объектах размещения отходов разрабатываются индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами. Эта работа ведется на основании методических указаний Министерства природных ресурсов Российской Федерации.

В отношении планируемой деятельности в области обращения с отходами проекты нормативов разрабатываются и представляются на утверждение до начала практического осуществления этой деятельности. Что касается осуществляемой деятельности по обращению с отходами, то разработка проектов нормативов и представление их на утверждение проводятся в сроки, определенные Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору. Представленные проекты нормативов утверждаются соответствующим территориальным органом Ростехнадзора. В месячный срок эти органы принимают решение об утверждении лимитов на размещение отходов или о возвращении материалов на доработку с указанием причин отказа.

Срок действия утвержденных **лимитов на размещение** разный и зависит как от видов деятельности, при которой образуются отходы, места ее осуществления, так и видов отходов. По общему правилу лимиты на размещение отходов устанавливаются сроком на 5 лет при условии ежегодного подтверждения индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами неизменности производственного процесса и используемого сырья. Для пользователей недр лимиты на размещение отходов устанавливаются на срок действия лицензии на пользование недрами в соответствии с проектом разработки месторождения полезного ископаемого. Лимиты на размещение отходов для деятельности в области обращения с отходами, осуществляемой на Байкальской природной территории, пересматриваются ежегодно. Лимиты на размещение опасных отходов для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц устанавливаются на срок действия лицензии на осуществление деятельности по обращению с такими отходами.

Важную роль в информационном обеспечении корректного обращения с отходами играют учет и отчетность в области обращения с отходами, паспортизация опасных отходов и государственный кадастр отходов.

На индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, осуществляющих деятельность в области обращения с отходами, Законом возложена обязанность вести **учет** образовавшихся, использованных, обезвреженных, переданных другим лицам или полученных от других лиц, а также размещенных отходов. Порядок такого учета устанавливают специально уполномоченные федеральные органы исполнительной власти в области обращения с отходами в соответствии со своей компетенцией, а порядок статистического учета в области обращения с отходами - специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области статистического учета. Материалы учета сохраняются субъектами, осуществляющими деятельность в области обращения с отходами, в течение срока, определенного специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в области обращения с отходами.

Эти субъекты обязаны представлять **отчеты** о своей деятельности по обращению с отходами. Порядок и сроки представления отчетов определяются специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области статистического учета по согласованию со специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в области обращения с отходами. Отчеты включают сведения о происхождении, количестве, составе, свойствах, классе опасности отходов, условиях и конкретных объектах размещения отходов, технологиях их использования и обезвреживания.

На основании предоставляемой индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами, осуществляющими деятельность в области обращения с отходами, информации Министерство природных ресурсов РФ и его территориальные органы проводят работу по **паспортизации опасных отходов** и ведут **государственный кадастр отходов**. Государственный кадастр отходов ведется по единой для Российской Федерации системе с участием органов исполнительной власти субъектов РФ. При этом государственный кадастр отходов включает федеральный классификационный каталог отходов, государственный реестр объектов размещения отходов, банк данных об отходах и о технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов.

Государственный кадастр отходов включает в себя федеральный классификационный каталог отходов, государственный реестр объектов размещения отходов, а также банк данных об отходах и о технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов. Государственный кадастр отходов ведется по единой для Российской Федерации системе. Порядок

ведения государственного кадастра отходов и проведения паспортизации опасных отходов определен Постановлением Правительства РФ от 26 октября 2000 г.

Меры экономического регулирования обращения с отходами включают плату за размещение отходов и меры экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами.

Плата за размещение отходов является важнейшим элементом экономического механизма охраны окружающей среды и разновидностью платы за негативное воздействие на природу. Такая плата взимается с индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, в процессе деятельности которых образуются твердые отходы. Регулируется взимание платы Федеральными законами "Об отходах производства и потребления", "Об охране окружающей среды", Налоговым кодексом РФ и другими актами. Ставки платы за размещение отходов различаются с учетом экологической обстановки на той или другой территории.

Федеральным законом "Об отходах производства и потребления" предусмотрены **меры экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами**. Экономическое стимулирование деятельности в данной сфере осуществляется посредством:

- понижения размера платы за размещение отходов индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, осуществляющим деятельность, в процессе которой образуются отходы, при внедрении ими технологий, обеспечивающих уменьшение количества отходов;
- применения ускоренной амортизации основных производственных фондов, связанных с осуществлением деятельности в области обращения с отходами.

В области обращения с отходами потенциально важную роль играет государственный, производственный и общественный контроль, т.е. проверка исполнения требований по обращению с отходами. **Государственный контроль** за деятельностью в области обращения с отходами проводят специально уполномоченные федеральные органы исполнительной власти в области обращения с отходами и органы исполнительной власти субъектов РФ. **Производственный контроль** проводят юридические лица, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами. Они же его организуют. Порядок осуществления производственного контроля в области обращения с отходами определяют юридические лица по согласованию со специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в области обращения с отходами. **Общественный контроль** в области обращения с отходами осуществляют граждане или общественные объединения.

За нарушение законодательства Российской Федерации в области обращения с отходами должностные лица и граждане могут нести дисциплинарную, административную, уголовную или гражданско-правовую ответственность, а юридические лица - административную и/или гражданско-правовую ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3.2. Правовое регулирование обращения с радиоактивными отходами

Под **радиоактивными отходами** понимаются ядерные материалы и радиоактивные вещества, дальнейшее использование которых не предусматривается. Разновидностью радиоактивных отходов является, к примеру, отработавшее ядерное топливо.

Некоторые общие положения, касающиеся радиоактивных отходов, предусмотренные Федеральными законами "Об охране окружающей среды" и "Об отходах производства и потребления", излагались в этой главе выше. Иные требования об обращении с этой разновидностью отходов установлены Федеральным законом "Об использовании атомной энергии", хотя обращение с радиоактивными отходами не отнесено в этом Законе к регулируемым в нем видам деятельности в области использования атомной энергии (ст. 4). В Государственной Думе РФ идет обсуждение специального Федерального закона "О радиоактивных отходах". Поэтому на современном этапе весьма полезны действующие в этой сфере подзаконные акты.

В контексте ст. 71 Конституции РФ, отнесшей расщепляющиеся материалы к исключительному ведению Российской Федерации, радиоактивные отходы, содержащие ядерные материалы, находятся в федеральной собственности. На собственников ядерных установок, радиационных источников, радиоактивных отходов Законом возложена обязанность осуществления контроля за их сохранностью и надлежащим использованием. Другими словами, собственник обеспечивает экологически корректное обращение с ними.

Государственная политика в области обращения с радиоактивными отходами основана на необходимости комплексного решения проблем нормирования их получения, образования, использования, физической защиты, сбора, регистрации и учета, транспортирования и хранения.

В законодательстве предусмотрены как общие требования по обращению с радиоактивными отходами, так и конкретные меры.

Федеральный закон "Об использовании атомной энергии" установил важные требования о хранении и переработке радиоактивных отходов. При хранении и переработке радиоактивных отходов должна обеспечиваться надежная защита работников объектов использования атомной энергии, населения и окружающей среды от недопустимого в соответствии с нормами и правилами в области использования атомной энергии радиационного воздействия и радиоактивного загрязнения. Хранение радиоактивных отходов должно рассматриваться в качестве этапа их подготовки к переработке или к захоронению. Временное технологическое хранение облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов в целях повышения безопасности и снижения затрат при последующем обращении с ними и их переработка в целях извлечения из них ценных компонентов осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации. Переработка отработавшего ядерного топлива в целях извлечения из него ценных компонентов должна осуществляться в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно ст. 48 при хранении или при захоронении радиоактивных отходов должны быть обеспечены их надежная изоляция от окружающей среды, защита настоящего и будущего поколений, биологических ресурсов от радиационного воздействия сверх установленных нормами и правилами в области использования атомной энергии пределов. Хранение или захоронение таких отходов допускается только в специально предназначенных для этого пунктах хранения. Их хранение или захоронение должно предусматриваться проектной или технической документацией в качестве обязательного этапа любого цикла ядерной технологии. Порядок организации, сбора и захоронения радиоактивных отходов, а также органы, осуществляющие данную деятельность, определяются Правительством Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В действующем законодательстве предусмотрен также следующий ряд **организационно-правовых мер**, призванных обеспечивать безопасное обращение с радиоактивными отходами:

- лицензирование деятельности по обращению с радиоактивными отходами;
- учет и контроль за радиоактивными отходами;
- юридическая ответственность.

Обращение с радиоактивными отходами допускается лишь в разрешительном порядке. Лицензионные виды деятельности в области обращения с радиоактивными отходами определены Положением о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 14 июля 1997 г. К ним относятся:

- размещение, сооружение, эксплуатация и вывод из эксплуатации хранилищ радиоактивных отходов;
- обращение с радиоактивными отходами при их хранении, переработке, транспортировании и захоронении;
- проектирование и конструирование хранилищ радиоактивных отходов;
- конструирование и изготовление оборудования для хранилищ радиоактивных отходов;
- проведение экспертизы проектной, конструкторской, технологической документации и документов, обосновывающих обеспечение ядерной и радиационной безопасности хранилищ радиоактивных отходов, деятельности по обращению с радиоактивными отходами.

Государственный учет и контроль радиоактивных отходов по действующему законодательству отнесены к основным мерам регулирования обращения с такими отходами. Эти меры регулируются в Законе одновременно. Согласно ст. 22 радиоактивные вещества и радиоактивные отходы подлежат государственному учету и контролю на федеральном, региональном и ведомственном уровнях для определения наличного количества этих материалов и веществ в местах их нахождения, предотвращения потерь, несанкционированного использования и хищений, предоставления органам государственной власти, органам управления использованием атомной энергии и органам государственного регулирования безопасности информации о наличии и перемещении ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, а также об их экспорте и импорте.

Порядок организации системы государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, а также органы, осуществляющие государственный учет и контроль ядерных материалов и государственный учет и контроль радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, определяются Правилами организации системы государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 11 октября 1997 г.

Законодательством регулируется дисциплинарная, административная, уголовная и гражданско-правовая ответственность за нарушение требований об обращении с радиоактивными отходами.

XXIII. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЭКОЛОГИЧЕСКИ НЕБЛАГОПОЛУЧНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

1. Понятие и факторы создания экологически опасных ситуаций

Что понимается под экологически опасной ситуацией? Прежде всего она характеризуется таким состоянием окружающей среды, которое не является благоприятным. Но в соответствии с концепцией правовой охраны окружающей среды в России неблагоприятной с юридической точки зрения окружающая среда считается уже при превышении установленных нормативов ее качества. Для признания ситуации экологически опасной должно быть отмечено такое отрицательное воздействие на нее, которое сопровождается некими значительными экологическими, социальными либо экономическими последствиями. Как **экологически опасная** может быть определена ситуация, характеризующаяся наличием существенного негативного изменения состояния окружающей природной среды под влиянием антропогенных и природных воздействий, в том числе обусловленных бедствиями и катастрофами, включая природные, как правило, сопровождаемого социальными и экономическими потерями.

Памятуя о принципе, согласно которому болезнь легче, а часто и экономичнее предупредить, чем лечить, необходимо разобраться в факторах, создающих экологически опасные ситуации. По происхождению их можно подразделить на **антропогенные**, то есть связанные с деятельностью человека, и **природные**, не зависящие от воли человека. Оба фактора значимы с точки зрения экологического права и потому нуждаются в детальном рассмотрении.

Едва ли есть смысл указывать на то, что тот или иной фактор является преобладающим в неблагоприятном воздействии на природу. Хотя критическое состояние природной среды, которое мы имеем, является в основном рукотворным. Но имеет ли значение такое признание для пострадавших от землетрясения, то есть стихийного фактора, в г. Нефтегорске на Сахалине? Известно также, что не по вине человека происходили природные катастрофы древности, в результате которых погибли многие виды животных, например мамонты.

Зная об этих факторах, оценивая их, мы заинтересованы в том, чтобы регулировать их, управлять ими. В известной мере это вполне возможно с помощью права.

При анализе антропогенного фактора создания неблагоприятных ситуаций важно учитывать, являются ли они следствием регулярной и обычной человеческой, но экологически необоснованной деятельности, то есть выполняемой с нарушением законов развития природы, или техногенной аварии. Так, кризисное состояние окружающей среды на Урале, в Кузбассе, на Алтае, в других регионах непосредственно связано с тем, что человек в течение относительно длительного времени эксплуатировал промышленные предприятия, энергетические объекты, транспортные средства, испытывал атомное оружие, развивал сельское хозяйство, игнорируя экологические требования. Иное дело - катастрофические экологические последствия аварии на

Чернобыльской АЭС, которая произошла в ночь на 26 апреля 1986 г., или аварии на нефтепроводах.

То, что мы называем "антропогенный фактор создания неблагоприятных экологических ситуаций", имеет ряд важнейших составляющих, которые нельзя не учитывать при создании правового механизма предупреждения таких ситуаций. Речь идет о состоянии машин, оборудования, технологий, применяемых в народном хозяйстве, с точки зрения их безопасности для окружающей среды, о профессиональной подготовке, сознании, дисциплине и культуре людей, управляющих машинами, оборудованием и технологиями, о наличии правового механизма предупреждения аварий и действиях при авариях и др.

Состояние промышленности, транспорта, энергетики и других частей техносферы в России характеризуется значительной степенью не только физического, но и морального износа, поскольку многие эксплуатируемые предприятия и другие объекты построены десятки лет назад. По имеющимся данным, износ производственных фондов в промышленности и на транспорте составляет от 50 до 70%. Износ порождает аварии, а это значит, что неблагоприятные экологические последствия не могут не сопровождать их. При оценке состояния промышленных и других объектов в России с точки зрения их безопасности необходимо также иметь в виду, что изначально, во времена проектирования и строительства, уровень их безопасности был недостаточно высок.

Как следствие, состояние технической безопасности на предприятиях, производствах и объектах в настоящее время является неудовлетворительным <123>. По данным МЧС России, содержащимся в Государственном докладе <124>, в 2005 г. число техногенных чрезвычайных ситуаций, возникших на территории страны, увеличилось на 185,5% по сравнению с предыдущим годом и составило 2464 (2004 г. - 863 ЧС). В результате техногенных ЧС в 2005 г. пострадало 4927820 человек (в 2004 г. - 3504 человека); погибло 5528 человек (2003 г. - 1930 человек).

<123> Государственный доклад о состоянии и охране окружающей среды в Российской Федерации в 2004 году. М., 2005. С. 213.

<124> Государственный доклад о состоянии и охране окружающей среды в Российской Федерации в 2005 году. М., 2006. С. 229.

В 2005 г. <125>, по данным Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, на территории Российской Федерации отмечалось аномальное количество опасных гидрометеорологических явлений, нанесших ущерб населению и отраслям экономики, - 361 (2004 г. - 310). Наиболее часто повторяющимися в течение года явлениями были такие, как сильный ветер - 44 случая (2004 г. - 40), сильный дождь - 32 случая (2004 г. - 26). Повышение уровня воды в результате весеннего половодья или дождевых паводков (гидрологические явления) сохранилось на уровне прошлого года и составило 38 случаев.

<125> Государственный доклад о состоянии и охране окружающей среды в Российской Федерации в 2005 году. М., 2006. С. 112 - 113.

В целом в 2005 г. произошло: землетрясений, извержений вулканов - 32; опасных геологических явлений (оползней, селей, обвалов, осыпей) - 9; бурь, ураганов, смерчей, шквалов, сильных метелей - 12; сильных дождей, сильных снегопадов, выпадения крупного града - 11; схода снежных лавин - 2; отрыва прибрежных льдов - 16; опасных гидрологических явлений - 31; крупных природных пожаров - 85.

В результате природных чрезвычайных ситуаций в 2005 г. пострадало 13694 человека (2004 г. - 16475 человек); погибло 38 человек (2004 г. - 27 человек).

Стихийные бедствия бывают чрезвычайно разрушительными. Так, в результате Сахалинского землетрясения (27 мая 1995 г.), в зоне которого общей площадью около 215 тыс. кв. км оказалось более 55 тыс. человек, практически полностью был разрушен город Нефтегорск, погибло 1995 человек.

2. Состояние законодательства о предупреждении и действиях в экологически опасных ситуациях

Несмотря на то что состояние окружающей среды характеризуется как кризисное, катастрофическое, как среда вымирания, законодательство о предупреждении экологически опасных ситуаций и действиях в этих условиях до последнего времени оставалось мало развитым и не отвечало общественным потребностям. Только сейчас, имея налицо экологические бедствия, столкнувшись с нарастающим валом аварий в промышленности и на транспорте с серьезными экологическими последствиями, в Российском государстве осознана необходимость создания законодательства в области чрезвычайной экологической ситуации и технической безопасности.

Какие же нормативные акты регулируют отношения по предупреждению экологически опасных ситуаций и действиях в таких условиях? Рамочный характер носит Закон РФ от 5 марта 1992 г. "О безопасности" <126>. Но, по оценкам специалистов, этот Закон носит декларативный характер <127>. В нем сделана попытка урегулировать все, относящееся в той или иной степени к вопросам безопасности. Это и безопасность границ территории, и готовность отразить вооруженное нападение извне, и безопасность общества и граждан от преступности, и госбезопасность в привычном смысле слова, и охрана окружающей среды, и предупреждение экономических бедствий, и др.

<126> ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. N 15. Ст. 769.

<127> Поленина С.В. Качество закона и эффективность законодательства. М., 1993. С. 48 - 56.

Главу о зонах экологического бедствия и зонах чрезвычайных ситуаций содержит Федеральный закон "Об охране окружающей среды". Однако в ней непосредственно не содержатся соответствующие механизмы. Она носит отсылочный характер.

Имеется несколько законов и ряд подзаконных актов, имеющих целью регулирование отношений по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в том числе связанных с окружающей средой, по обеспечению безопасности в отдельных сферах или отдельных видов безопасности:

- Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера";
- Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. "О пожарной безопасности";
- Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. "О безопасности дорожного движения";
- Федеральный закон от 21 июля 1997 г. "О промышленной безопасности опасных промышленных объектов";
- Федеральный закон от 21 июля 1997 г. "О безопасности гидротехнических сооружений";
- Положение о классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 13 сентября 1996 г.;
- Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. N 794;
- Постановление Правительства РФ от 29 сентября 1999 г. "О Федеральной целевой программе "Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2005 года";
- Постановление Правительства РФ от 26 августа 1994 г. "О порядке финансирования мероприятий по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на промышленных предприятиях, в строительстве и на транспорте";
- Постановление Правительства РФ от 29 апреля 1995 г. "О подготовке ежегодного государственного доклада о состоянии защиты населения и территорий РФ от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера";
- Положение о порядке подготовки и аттестации работников организаций, осуществляющих деятельность в области промышленной безопасности опасных производственных объектов, подконтрольных Госгортехнадзору России, утвержденное Постановлением Госгортехнадзора России от 30 апреля 2002 г. N 21.

Особая экологическая беда в России - зоны радиоактивного заражения на Урале, образованные вследствие аварий на производственных объектах еще в 50-ые годы, на Алтае, вследствие испытаний ядерного оружия на Семипалатинском полигоне, и на Новой Земле, многие области, пострадавшие от аварии на Чернобыльской АЭС. Обратим внимание на то, что несмотря на давность этих острейших проблем, о которых стало широко известно лишь сейчас, главным

образом под воздействием чернобыльской катастрофы, принят ряд законов, регулирующих как режим территорий с высокими уровнями радиационного заражения, так в какой-то мере направленных на предупреждение аварий на объектах, производящих атомную энергию. К ним относятся:

- Закон РФ от 18 июня 1992 г. "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС";
- Федеральный закон от 10 января 2002 г. "О социальной защите граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне";
- Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. "Об использовании атомной энергии";
- Федеральный закон от 9 января 1996 г. "О радиационной безопасности населения";
- Федеральный закон от 3 апреля 1996 г. "О финансировании особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов".

К этой группе относится ряд подзаконных актов, включая:

- Положение о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами для целей захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 22 декабря 2004 г. N 827;
- Правила физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 7 марта 1997 г. N 264;
- Положение о государственном учете и контроле ядерных материалов, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 15 декабря 2000 г. N 962;
- Правила организации системы государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 11 октября 1997 г. N 1298, и др.

Принят ряд подзаконных актов, регулирующих отношения, касающиеся стихийных бедствий, включая:

- Инструкцию по работе с обращениями граждан в системе Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденную Приказом МЧС России от 31 января 2007 г. N 45;
- Положение о функциональной подсистеме предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в организациях (на объектах), находящихся в ведении и входящих в сферу деятельности Росстроя, утвержденное Приказом Минрегиона России от 8 ноября 2006 г. N 129;
- Положение о функциональной подсистеме предупреждения о цунами единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденное Приказом Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды от 1 августа 2006 г. N 171.

Отмечая некоторый прогресс в развитии правового регулирования предупреждения экологически опасных ситуаций и действий в этих ситуациях в отдельных сферах - в промышленности, при строительстве и эксплуатации гидротехнических сооружений, - обращаем внимание на то, что пока не создан правовой механизм обеспечения безопасности энергетических систем; коммунальных систем жизнеобеспечения (канализационных систем, системы снабжения населения питьевой водой, тепловых источников и сетей, коммунальных газопроводов); подземных объектов; транспортной системы.

3. Правовые меры предупреждения экологически неблагоприятных ситуаций

Применительно к экологически неблагоприятным ситуациям, возникающим в процессе хозяйственной и иной деятельности человека, общество заинтересовано в том, чтобы своевременно оценить социальную, экологическую и иную опасность такой деятельности, устранить или предотвратить ее, принять необходимые меры к тому, чтобы защитить население, обеспечить охрану окружающей среды и хозяйственных объектов, компенсировать причиненный людям вред, а также восстановить благоприятное состояние окружающей среды.

В отношении стихийных бедствий задача состоит прежде всего в том, чтобы предугадать эти события, а также своевременно подготовиться к тому, чтобы избежать человеческих жертв и материального ущерба либо минимизировать их.

Под воздействием чернобыльской катастрофы в России начиная с 1991 г. реализовывалась Федеральная научно-техническая программа "Безопасность населения и народно-хозяйственных объектов с учетом риска возникновения природных и техногенных катастроф" ("Безопасность"). Она была весьма полезна для решения проблем безопасности технических объектов. В ее рамках разрабатывались и осуществлялись актуальные технические, экономические, правовые и иные проекты, в том числе законодательные, подготавливались научные труды <128>.

<128> Право и чрезвычайные ситуации. Сборник статей. М., 1992; Обеспечение безопасности населения и территорий (организационно-правовые вопросы). Сборник статей. М., 1994; Правовое регулирование проблем безопасности. Сборник статей. М., 2002.

Постановлением Правительства РФ от 29 сентября 1999 г. N 1098 была утверждена новая Федеральная целевая программа - "Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2005 года".

Право призвано сыграть важнейшую роль в предупреждении аварий и катастроф на хозяйственных объектах, в ликвидации и минимизации их последствий, прогнозировании стихийных бедствий, в регулировании управления в данной сфере. Исходя из общественной заинтересованности в предотвращении чрезвычайных ситуаций в праве должны быть надлежащим образом определены требования безопасности при размещении предприятий и иных объектов, их проектировании, строительстве и вводе в эксплуатацию. Соответствующие решения следует принимать лишь на основе всесторонних экспертных оценок с учетом риска аварий и катастроф. В праве должны быть последовательно выражены требования по предупреждению чрезвычайных ситуаций также на стадии эксплуатации хозяйственных и других объектов, по прогнозированию стихийных бедствий, регламентированы действия в чрезвычайных ситуациях государственных органов общей компетенции, местного самоуправления, специально уполномоченных органов и др.

3.1. Правовое регулирование предупреждения аварий

Речь идет о таких авариях на технических объектах, которые имеют экологические последствия. Под аварией понимается взрыв, пожар, неконтролируемые выбросы опасных веществ, повреждение технических устройств, происшедшее по конструктивным, производственным, технологическим или эксплуатационным причинам, а также по причинам случайных внешних воздействий, которые могут повлечь или повлекли человеческие жертвы, ущерб здоровью людей и природной среде, материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Предупреждение аварий на технических объектах может обеспечиваться посредством правового регулирования требований технической безопасности при размещении, проектировании, строительстве, вводе и выводе из эксплуатации, а также эксплуатации: промышленных объектов; энергетических систем; коммунальных систем жизнеобеспечения (канализационных систем, системы снабжения населения питьевой водой, тепловых источников и сетей, коммунальных газопроводов); подземных объектов; транспортных систем; иных технических объектов.

Наиболее значимым актом в данной сфере является Федеральный закон от 21 июля 1997 г. "О промышленной безопасности опасных производственных объектов". Закон определяет юридически значимые критерии опасных производственных объектов. К ним относятся предприятия или цеха, участки, площадки или иные производственные объекты, если на них:

- получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества;
- используется оборудование, работающее под давлением более 0,07 мегапаскаля или при температуре нагрева воды более 115 градусов Цельсия;
- используются стационарно установленные грузоподъемные механизмы, эскалаторы, канатные дороги, фуникулеры;
- получают расплавы черных и цветных металлов и сплавы на основе этих расплавов.

К опасным веществам, при обращении с которыми производственный объект причисляется к опасным, относятся воспламеняющиеся, окисляющие, горючие, взрывчатые, токсичные, высокотоксичные вещества и вещества, представляющие опасность для окружающей среды.

Основными правовыми средствами предупреждения аварий являются:

- лицензирование деятельности в области промышленной безопасности;
- определение требований к техническим устройствам, применяемым на опасном производственном объекте;
- определение требований промышленной безопасности к проектированию, строительству, приемке в эксплуатацию опасных производственных объектов, а также к их эксплуатации;
- определение требований по подготовленности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии на производственном объекте;
- экспертиза промышленной безопасности;
- разработка декларации промышленной безопасности;
- обязательное страхование ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта;
- осуществление надзора в области промышленной безопасности;
- осуществление производственного контроля на объекте;
- применение мер юридической ответственности за нарушение требований промышленной безопасности.

3.2. Правовое регулирование прогнозирования стихийных бедствий и подготовленности к ним

В отличие от техногенных чрезвычайных ситуаций, природные явления, вызывающие стихийные бедствия, человек, как правило, не способен предотвратить. Но он заинтересован и способен, во-первых, в известной мере предугадать их и, во-вторых, принять меры к тому, чтобы минимизировать отрицательные их последствия для себя и окружающей среды. 28 июля 1976 г. в Китае произошло землетрясение, в результате которого в г. Таншань погибли сотни тысяч людей. Ученые Института геологии при государственном сейсмологическом бюро утверждают, что этой трагедии можно было в значительной мере избежать. Они предупреждали руководство страны о приближающейся катастрофе <129>.

<129> Зеленый мир. 1997. N 3. С. 2.

Человек может обезопасить не только себя, но при определенных обстоятельствах и предупредить существенный ущерб природе. Наиболее потенциально эффективной предупредительной мерой может служить учет естественных факторов (сейсмо-, лавино-, селеопасности, наводнений и т.п.) при проектировании и развитии городов, определении мест размещения опасных производственных и иных объектов. В некоторой мере обеспечение требований безопасности территорий и поселений и их защиты от воздействия чрезвычайных ситуаций природного характера при осуществлении градостроительной деятельности предусмотрено ст. 47 Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г.

Кодекс не допускает, в частности, подготовку и реализацию проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства без выполнения соответствующих инженерных изысканий. Результаты инженерных изысканий представляют собой документ о выполненных инженерных изысканиях, содержащий материалы в том числе и о результатах комплексного изучения природных и техногенных условий указанной территории, в том числе о результатах изучения, оценки и прогноза возможных изменений природных и техногенных условий указанной территории применительно к объекту капитального строительства при осуществлении строительства, реконструкции такого объекта и после их завершения и о результатах оценки влияния строительства, реконструкции такого объекта на другие объекты капитального строительства.

Хотя люди и природа достаточно страдали и продолжают страдать от стихийных бедствий, правовое регулирование в данной сфере мало развито. Фрагментарные правовые меры предусмотрены отдельными правительственными постановлениями и нормативными актами субъектов РФ. Наиболее значимыми актами можно считать Положение о функциональной подсистеме предупреждения о цунами единой государственной системы предупреждения и

ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденное Приказом Росгидромета от 1 августа 2006 г., и Положение о функциональной подсистеме защиты городов, населенных пунктов от аварий, катастроф и стихийных бедствий, утвержденное Приказом Минрегиона России от 8 ноября 2006 г.

Основными задачами функциональной подсистемы предупреждения о цунами единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций являются:

- непрерывное наблюдение за сейсмической и гидрофизической обстановкой в Тихом океане и Дальневосточных морях в целях обнаружения подводных землетрясений и регистрации цунами;
- расчет характеристик цунами;
- своевременное предупреждение органов исполнительной власти субъектов РФ, местного самоуправления, организаций (предприятий) и населения Дальневосточного региона об угрозе цунами и оповещение об отмене угрозы цунами;
- поддержание необходимого уровня технического оснащения элементов подсистемы, обеспечивающего своевременное получение достоверной информации о цунами, ее обработку и передачу по каналам связи согласно установленным схемам;
- цунамирайонирование территорий и выдача рекомендаций по безопасной деятельности в прибрежной зоне Дальнего Востока России;
- обучение и подготовка населения к действиям при чрезвычайных ситуациях, вызванных цунами;
- осуществление взаимодействия с зарубежными службами предупреждения о цунами в Тихоокеанском регионе.

Органами повседневного управления данной функциональной подсистемы являются:

- центры предупреждения о цунами и дежурные смены территориальных управлений Росгидромета;
- центры управления в кризисных ситуациях территориальных органов МЧС России в Дальневосточном регионе;
- информационные центры, дежурные (дежурно-диспетчерские службы) территориальных органов Геофизической службы РАН, МЧС России, Мининформсвязи России, администраций субъектов РФ в Дальневосточном регионе;
- единые дежурно-диспетчерские службы муниципальных образований;
- дежурно-диспетчерские службы организаций (объектов).

В связи со слабостью правового регулирования отношений по поводу стихийных бедствий в Федеральном законе о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера актуальной является задача принятия специального Федерального закона "О стихийных бедствиях". Этот закон должен всесторонне регулировать отношения по предупреждению стихийных бедствий, их ликвидации и возмещению причиненного вреда. Проект такого закона был подготовлен по заказу МЧС России в 2000 г. автором учебника совместно с профессором Б.Н. Порфирьевым <130>. Однако до сих пор он не был представлен в Правительство РФ.

<130> См.: Бринчук М.М. Правовое регулирование отношений по поводу стихийных бедствий // Правовое регулирование проблем безопасности. Сборник статей. М., 2002. С. 7 - 29.

4. Понятие и виды экологически неблагополучных территорий

Экологически опасные ситуации существуют на некой ограниченной территории. По оценкам Минприроды России, на весьма значительной части территории страны, в северных районах страны, хозяйственно мало освоенных, занимающей до 40%, окружающая среда является вполне благоприятной.

Работой по экологической оценке и картографированию территории России активно занимается Институт географии РАН. С учетом загрязнения атмосферы, истощения и загрязнения вод суши, загрязнения морей, деградации лесов, эрозии и других форм деградации почв, истощения рыбных ресурсов и других экологически значимых факторов, характеризующих качественное и количественное состояние природной среды и ее отдельных объектов, исходя из этих критериев, на основе проведенных обследований территории России Институт составил в начале 90-х годов экологическую карту.

По степени остроты Институт разделяет экологические ситуации на две категории - острые и очень острые. Очень острые экологические ситуации существуют там, где состояние природной среды начинает прямо угрожать условиям жизни населения.

При этом в пределах России наиболее неблагоприятные экологические ситуации (острые и очень острые) в начале 90-х годов наблюдались на 15% территории России (площадь в 2,5 млн. кв. км). С учетом деградированных пастбищ эта величина достигала 18 - 20%. По состоянию на 1991 г. было выделено 13 регионов с очень острой экологической ситуацией, включая:

- Кольский полуостров,
- Московский регион (загрязнение атмосферы, истощение и загрязнение вод суши, утрата продуктивности земель, загрязнение почв, деградация лесных массивов),
- Северный Прикаспий,
- Среднее Поволжье и Прикамье,
- промышленная зона Урала,
- нефтегазопромысловые районы Западной Сибири,
- Кузбасс,
- районы озера Байкал,
- Норильский промышленный район,
- Калмыкия,
- Новая Земля,
- зона влияния аварии на Чернобыльской АЭС,
- рекреационные зоны побережий Черного и Азовского морей.

По результатам исследований экологической ситуации европейской части России, включающей 12 административных областей, выполненным этим же Институтом в середине 90-х годов, установлено, что в центре европейской части России территории с относительно удовлетворительными ситуациями занимают 15% от общей площади региона, с конфликтными и напряженными ситуациями - по 30%, с кризисными ситуациями - 23%, с катастрофической экологической ситуацией - 2%. Констатируется, что в северной части исследуемого региона еще сохранилась здоровая окружающая среда <131>.

<131> Зеленый мир. 1995. N 27. С. 5.

Очевидно, что самое важное для оценки остроты как отдельных экологических проблем, связанных, к примеру, с состоянием почв, так и экологических ситуаций, - наличие общепринятых критериев.

Институт географии РАН предлагает определять степень остроты экологических проблем и ситуаций исходя из показателей, характеризующих изменения природных компонентов и условий, которые:

- влияют на санитарно-гигиеническую обстановку, то есть на состояние здоровья людей;
- ведут к истощению и утрате природных ресурсов;
- нарушают и видоизменяют естественные ландшафты.

Основываясь на собственных критериях, ученые выделили названные выше 13 экологически неблагополучных регионов. Но, чтобы придать им официальный статус таковых, необходимы юридические, а не только научные основания. Соответствующие критерии должны устанавливаться в законодательстве.

В ряде законов предусматривается выделение специальных зон как разновидностей экологически неблагополучных территорий и определены критерии их выделения. Федеральный закон "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" (ст. 5) в качестве инструмента решения своих задач предусматривает создание **зон чрезвычайной ситуации**. Они являются разновидностью экологически неблагополучных территорий, так как по смыслу Закона чрезвычайная ситуация - это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

В зависимости от количества людей, пострадавших в таких ситуациях, людей, условия жизнедеятельности которых оказались нарушены, размера материального ущерба, а также границы зон распространения поражающих факторов чрезвычайных ситуаций, эти ситуации в соответствии с **Положением о классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера**, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 13 сентября 1996

г., подразделяются на локальные, местные, территориальные, региональные, федеральные и трансграничные.

Так, к **местной** относится чрезвычайная ситуация, в результате которой пострадало свыше 10, но не более 50 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 100, но не более 300 человек, либо материальный ущерб составляет свыше 1 тыс., но не более 5 тыс. минимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации и зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы населенного пункта, города, района. **Территориальной** является чрезвычайная ситуация, в результате которой пострадало свыше 50, но не более 500 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 300, но не более 500 человек, либо материальный ущерб составляет свыше 5 тыс., но не более 0,5 млн. минимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации и зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы субъекта РФ.

Отношения по приданию статуса экологически неблагополучных территорий регулируются также Законом РФ "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС". Им установлены **четыре вида зон**:

- зона отчуждения;
- зона отселения;
- зона проживания с правом на отселение;
- зона проживания с льготным социально-экономическим статусом.

Закон устанавливает достаточно определенные критерии для выделения той или иной зоны. Эти критерии - проведение в 1986 г. эвакуации и последующего отселения граждан; начиная с 1991 г. среднегодовая эффективная эквивалентная доза облучения населения превышает 1 мЗв (0,1 бэр); начиная с 1991 г. плотность радиоактивного загрязнения почвы цезием-137 превышает 1 Ки/кв. км (ст. 7).

Зона отчуждения (именовавшаяся в 1986 - 1987 гг. 30-километровой зоной. В соответствии с проектом Закона РСФСР "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" предлагалась как заповедная зона) - территория вокруг Чернобыльской АЭС, а также части территории РФ, загрязненные радиоактивными веществами вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, из которых в соответствии с Нормами радиационной безопасности в 1986 г. и в последующие годы население было эвакуировано либо переселено.

Зона отселения - часть территории РФ за пределами зоны отчуждения, на которой плотность загрязнения почв цезием-137 составляет свыше 15 Ки/кв. км, или стронцием-90 - свыше 3 Ки/кв. км, или плутонием-239 - свыше 0,1 Ки/кв. км.

Зона проживания с правом на отселение - часть территории РФ за пределами зоны отчуждения и зоны отселения с плотностью загрязнения почв цезием-137 от 5 до 15 Ки/кв. км. С учетом ландшафтных и геохимических особенностей почв территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие чернобыльской катастрофы, в том числе наличия территорий с почвами, способствующими высокой миграции радионуклидов в растения, законодательством РФ к указанной зоне могут быть отнесены отдельные территории с более низкими уровнями радиоактивного загрязнения. Дополнительные критерии по определению границ зоны проживания с правом на отселение в зависимости от степени радиоактивной загрязненности ее территории (кроме цезия-137) долгоживущими радионуклидами устанавливаются Правительством РФ.

Зона проживания с льготным социально-экономическим статусом - часть территории РФ за пределами зоны отчуждения, зоны отселения и зоны проживания с правом на отселение с плотностью радиоактивного загрязнения почвы цезием-137 от 1 до 5 Ки/кв. км. В указанной зоне среднегодовая эффективная эквивалентная доза облучения не должна превышать 1 мЗв (0,1 бэр). Дополнительные критерии по определению границ этой зоны в зависимости от степени радиоактивной загрязненности ее территории другими (кроме цезия-137) долгоживущими радионуклидами устанавливаются Правительством РФ.

Законом РСФСР "Об охране окружающей природной среды" (1991 г.) предусматривалось два вида экологически неблагополучных территорий - зоны чрезвычайной экологической ситуации и зоны экологического бедствия. В соответствии со ст. 58 **зонами чрезвычайной экологической ситуации** объявлялись участки территории РФ, где в результате хозяйственной и иной деятельности происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей природной

среде, угрожающие здоровью населения, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных. **Зоны экологического бедствия** - участки территории РФ, где в результате хозяйственной либо иной деятельности произошли глубокие необратимые изменения окружающей природной среды, повлекшие за собой существенное ухудшение здоровья населения, нарушение природного равновесия, разрушение естественных экологических систем, деградацию флоры и фауны (ст. 59).

Как видим, принципиального различия между зонами чрезвычайной экологической ситуации и зонами экологического бедствия Закон не установил. В том и другом случае речь шла об участках территории с деградированной окружающей средой. Но применительно к зонам чрезвычайной экологической ситуации говорилось, что это участки, где происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей природной среде. А зоны экологического бедствия, сказано, - это участки, где произошли глубокие необратимые изменения природной среды.

На практике же трудно определить характер изменений: являются ли они устойчивыми или глубокими, произошли или продолжают происходить. И потому при всей серьезности экологической ситуации во многих регионах страны институт экологически неблагоприятных территорий на практике в России не действовал. Правда, другой причиной этому, очевидно, был дефицит финансовых средств, которые требовались бы на экологическую реабилитацию деградированной территории.

В сравнении с Законом РСФСР "Об охране окружающей природной среды" в новом Федеральном законе "Об охране окружающей среды" обоснованно предусмотрен лишь один вид зон - экологического бедствия.

Ранее, в учебнике "Экологическое право (право окружающей среды)", автор ставил вопрос о целесообразности выделения двух видов зон. "Есть ли в этом правовой смысл? Вопрос может быть поставлен и по-другому: нельзя ли решить проблемы реабилитации деградированных территорий, если будет существовать, к примеру, лишь зона экологического бедствия?" <132>. Ответ автора на последний вопрос был положительным. Главное решение проблемы - в программе реабилитации территории.

<132> Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник. М.: Юристъ, 1998. С. 607 - 608.

Новый Закон, однако, не определяет понятие зоны экологического бедствия. Его определение дается в проекте Федерального закона "О статусе зон экологического бедствия и регулировании хозяйственной и иной деятельности на их территории". Зона экологического бедствия - территория, на которой состояние окружающей среды и показатели здоровья населения соответствуют критериям экологического бедствия или превышают их.

Таким образом, с правовой точки зрения под **экологически неблагоприятной территорией** понимается участок территории, состояние окружающей среды которого соответствует установленным в законодательстве критериям, необходимым для выделения специальных зон с целью восстановления благоприятного состояния окружающей среды.

5. Правовой режим экологически неблагоприятной территории

Под **правовым режимом экологически неблагоприятной территории** понимается совокупность правил об объявлении, обеспечении функционирования таких территорий и снятии их особого статуса. С учетом общественной важности и заинтересованности в последовательном восстановлении благоприятного состояния окружающей среды, развитии правового регулирования в данной сфере совокупность правовых норм, определяющих критерии и режим экологически неблагоприятных территорий, можно рассматривать как формируемый институт права окружающей среды.

Законодательство предусматривает ряд видов зон с неблагоприятной окружающей средой. Порядок их выделения, объявления об этом разный.

Что касается зон чрезвычайных ситуаций, предусматриваемых Федеральным законом "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", то в отношении таких зон вовсе не требуется принятие решения об объявлении территории зоной чрезвычайной ситуации. Это решение презюмируется, если имела место катастрофа природного или техногенного характера. Главным тут является вопрос об определении

границ зоны чрезвычайной ситуации. Границы таких зон определяются назначенными в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ руководителями работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций на основе классификации чрезвычайных ситуаций, установленной Правительством РФ, и по согласованию с органами исполнительными власти и органами местного самоуправления, на территориях которых сложились чрезвычайные ситуации.

Аналогичный принцип существует в отношении зон радиоактивного загрязнения. На территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, по факту и с учетом дозы облучения населения или плотности радиоактивного загрязнения почвы устанавливается соответствующий вид зоны <133>. Границы этих зон и перечень населенных пунктов, находящихся в них, определяются Правительством РФ в зависимости от изменения радиационной обстановки и с учетом других факторов. Они же (границы и перечень населенных пунктов) пересматриваются Правительством РФ не реже чем один раз в пять лет.

<133> Сфера действия Федерального закона от 10 января 2002 г. N 2-ФЗ "О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне" определяется фактом проживания граждан в 1949 - 1963 годах в населенных пунктах на территории Российской Федерации и за ее пределами, включенных в утверждаемые Правительством Российской Федерации перечни населенных пунктов, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, и которые получили суммарную (накопленную) эффективную дозу облучения более 5 сЗв (бэр). Гарантии социальной защиты установлены также детям в возрасте до 18 лет первого и второго поколения указанных граждан, страдающим заболеваниями вследствие радиационного воздействия на их родителей.

Применительно к правовому режиму экологически неблагополучных территорий принципиальным является вопрос о способах и средствах восстановления благоприятного состояния окружающей среды. Он также решается по-разному.

В соответствии с Законом РФ "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" в зоне отчуждения на территории России запрещается постоянное проживание населения, ограничивается хозяйственная деятельность и природопользование. Перечень видов хозяйственной деятельности, порядок ее организации и природопользования в зоне отчуждения устанавливаются Правительством РФ.

На территориях зоны отселения, где плотность загрязнения почв цезием-137 составляет свыше 40 Ки/кв. км, а также на территориях этой зоны, где среднегодовая эффективная эквивалентная доза облучения населения от радиоактивных выпадений может превысить 5,0 мЗв (0,5 бэр), население подлежит обязательному отселению. Переселение людей на указанные территории зоны отселения вплоть до снижения риска радиационного ущерба до установленного приемлемого уровня запрещается. На остальной территории зоны отселения граждане, принявшие решение о выезде на другое место жительства, также имеют право на получение компенсаций и льгот, установленных названным Законом.

В зоне проживания с правом на отселение обеспечивается обязательный медицинский контроль за состоянием здоровья населения и осуществляются защитные мероприятия, направленные на снижение уровня облучения, о чем жители информируются через средства массовой информации.

В зоне проживания с льготным социально-экономическим статусом помимо осуществления комплекса контрмер, включающего медицинские мероприятия по радиационной и радиоэкологической защите, создается хозяйственно-экологическая структура, обеспечивающая улучшение качества жизни населения выше среднего уровня, компенсирующая отрицательное воздействие психоэмоциональной нагрузки, связанной с чернобыльской катастрофой и применением контрмер.

Наряду с мерами по физической и социальной защите человека Законом (ст. 12) установлены меры по экологическому оздоровлению территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению вследствие чернобыльской катастрофы. В частности, на этой территории осуществляется комплекс экономических, правовых и других мер, направленных на оздоровление природной среды: научные исследования, контроль за состоянием природной среды и потенциально опасных в экологическом отношении объектов, государственная экологическая экспертиза, снижение и

компенсация ущерба, наносимого природе, в том числе прекращение воздействия на нее экологически опасных факторов, приведение радиационно загрязненных участков территории в экологически безопасное состояние, пригодное для хозяйственного использования и жизнедеятельности населения, возврат радиационно загрязненных территорий по мере их экологического оздоровления в хозяйственный оборот.

Организация и обеспечение контроля за экологической обстановкой на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению, планирование и осуществление мер по ее экологическому оздоровлению осуществляются органами, уполномоченными Правительством РФ.

На практике ликвидация последствий чернобыльской катастрофы и защита людей осуществлялась непоследовательно, вяло. Верховный Совет РСФСР в 1990 г. <134> констатировал, что:

<134> ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. N 20. Ст. 220.

- принимаемые Правительством и региональными Советами меры недостаточны;
- упущено невосполнимое время, неоправданно затягивается решение многих проблем и в первую очередь отселение людей из местностей, где их проживание небезопасно (только в Брянской области - 110 тыс. чел.);
- медленно разворачивается строительство жилья для переселенцев;
- жители пострадавших районов не обеспечиваются в полном объеме чистыми продуктами питания, медицинским и бытовым обслуживанием;
- в основу республиканской программы ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, переселения жителей населенных пунктов, расположенных на территории с плотностью загрязнения свыше 15 Ки/кв. км, заложена ложная концепция, действовавшая с 1986 г. Это сделано с целью задержать в зоне как можно больше людей, для чего засекречивалась информация о действительных масштабах радиоактивного загрязнения, степени опасности проживания, всячески поддерживался вид благополучия;
- на загрязненных сельхозугодиях работы ведутся без полного учета ситуации, и эта деятельность не регламентируется законодательными актами, в результате чего производится радиационно загрязненная продукция, которая потребляется как на месте, так и отправляется в другие регионы.

Единая государственная программа по защите населения РФ от воздействия последствий чернобыльской катастрофы на 1992 - 1995 годы и на период до 2000 года была утверждена Верховным Советом РФ лишь 14 июля 1993 г. Позже Постановлением Правительства РФ от 28 августа 1997 г. утверждена Федеральная целевая программа по защите населения Российской Федерации от воздействия последствий чернобыльской катастрофы на период до 2000 года.

В настоящее время реализуется Федеральная целевая программа "Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года", утвержденная Постановлением Правительства РФ от 29 августа 2001 г. <135>. В ее структуре осуществляются подпрограммы "Преодоление последствий аварии на Чернобыльской АЭС", "Преодоление последствий аварий на производственном объединении "Маяк", "Преодоление последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне".

<135> СЗ РФ. 2001. N 39. Ст. 3769.

Цель и основная задача деятельности, связанной с чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, регулируемой Федеральным законом "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", - ликвидация таких ситуаций. Ликвидация чрезвычайных ситуаций включает аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые при возникновении чрезвычайных ситуаций и направленные на спасение жизни и сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среде и материальных потерь, а также на локализацию зон чрезвычайных ситуаций, прекращение действия характерных для них опасных факторов.

Ликвидация чрезвычайных ситуаций осуществляется силами и средствами организаций, органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов РФ, на территориях которых сложилась чрезвычайная ситуация. При недостаточности вышеуказанных сил и средств в

установленном законодательством порядке привлекаются силы и средства федеральных органов исполнительной власти.

Важной предпосылкой минимизации неблагоприятных последствий чрезвычайных ситуаций является подготовка населения в области защиты от них и лиц, которые могут быть вовлечены в деятельность по ликвидации таких ситуаций. Подготовка населения к действиям в чрезвычайных ситуациях осуществляется в организациях, в том числе в образовательных учреждениях, а также по месту жительства. Подготовка руководителей и специалистов организаций, а также сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций для защиты от чрезвычайных ситуаций осуществляется в учреждениях среднего и высшего профессионального образования, повышения квалификации, на курсах, в специальных учебно-методических центрах и непосредственно по месту работы. Порядок такой подготовки определен Постановлением Правительства РФ от 24 июля 1995 г.

Финансирование мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций проводится за счет средств организаций, находящихся в зонах чрезвычайных ситуаций, средств федеральных органов исполнительной власти, соответствующих бюджетов, страховых фондов и других источников. При отсутствии или недостаточности указанных средств для ликвидации чрезвычайных ситуаций выделяются средства резервного фонда Правительства РФ (ст. 24 вышеназванного Федерального закона).

Для ликвидации чрезвычайных ситуаций Законом предусматривается создание и использование резервов финансовых и материальных ресурсов (ст. 25). Такие резервы создаются федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, а также органами местного самоуправления заблаговременно в целях экстренного привлечения необходимых средств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.

Что касается зон экологического бедствия, порядок их объявления Федеральным законом "Об охране окружающей среды", как и их правовой режим в целом, не урегулирован. В этой связи обратимся к проекту Федерального закона "О статусе зон экологического бедствия и регулировании хозяйственной и иной деятельности на их территории".

Проектом предусмотрены основания для инициирования объявления территории зоной экологического бедствия (ст. 10). Инициирование объявления территории как зоны экологического бедствия может осуществляться в случае возникновения негативных изменений в окружающей среде на значительной территории. Для инициирования решения учитываются определенные последствия негативных изменений в состоянии окружающей среды. К ним относятся:

- возникновение реальной угрозы здоровью людей, проявившееся в значительном увеличении уровня заболеваемости населения;
- деградация экологических систем;
- резкое ухудшение природных условий хозяйственной и иной деятельности на соответствующей территории.

При этом инициирование объявления территории зоной экологического бедствия производится лишь при невозможности устранить негативные изменения без применения чрезвычайных мер со стороны государства.

С целью обоснованности принятия решения о придании территории статуса зоны экологического бедствия состояние окружающей среды оценивается на основе определенных критериев. Критерии экологического бедствия разрабатываются специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды. После согласования специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения критерии утверждаются Правительством РФ.

Законопроектом предусмотрены требования о границах зоны экологического бедствия. Административные границы зоны экологического бедствия устанавливаются по границе наименьшей административно-территориальной единицы или установленных границ хозяйственных объектов и комплексов, в пределах которых характеристики состояния окружающей среды и здоровья населения соответствуют критериям экологического бедствия территорий. В случае если зона экологического бедствия расположена на территории нескольких смежных административно-территориальных единиц, границей зоны экологического бедствия является внешняя граница этих административно-территориальных образований.

Законопроект устанавливает круг субъектов инициирования придания территории статуса зоны экологического бедствия. Ими являются:

- органы местного самоуправления;
- органы государственной власти Российской Федерации;
- органы государственной власти субъектов РФ;
- федеральные органы исполнительной власти в области охраны окружающей среды и их территориальные подразделения на местах.

Граждане, общественные объединения, организации и политические партии также вправе участвовать в принятии решений по приданию статуса зоны экологического бедствия, осуществлению хозяйственной и иной деятельности на ее территории и снятию статуса зоны экологического бедствия. По вопросам зон экологического бедствия названные субъекты обладают широким кругом прав:

- выступать инициаторами придания и снятия статуса зоны экологического бедствия территории, на которой они проживают;
- запрашивать и получать в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ, органах местного самоуправления и Дирекции федеральной целевой программы по выводу территории из состояния экологического бедствия необходимую информацию о состоянии окружающей среды и здоровья населения на территории зоны экологического бедствия;
- принимать участие в обсуждении вопросов об установлении административных границ зон экологического бедствия, разработке проекта федеральной целевой программы мероприятий по выводу территорий из состояния экологического бедствия и реализации этих мероприятий;
- инициировать введение ограничений и прекращение хозяйственной и иной деятельности, запрет на использование природных ресурсов;
- принимать участие в обсуждении вопросов об установлении ограничений и о прекращении хозяйственной и иной деятельности, запрете на использование природных ресурсов и переселении граждан с загрязненных территорий;
- оказывать содействие проведению работ по восстановлению объектов окружающей среды.

В порядке придания территории статуса зоны экологического бедствия особую роль законопроект отводит органам местного самоуправления и (или) органам государственной власти субъекта РФ. При установлении обоснованности придания территории статуса зоны экологического бедствия эти органы подготавливают материалы для представления на государственную экологическую экспертизу. С этой целью организует:

- подготовку материалов, обосновывающих необходимость придания территории статуса зоны экологического бедствия, включая материалы по оценке состояния окружающей среды и здоровья населения, и подтверждающих превышение критериев экологического бедствия;
- разработку проекта федеральной целевой программы по выводу территории из состояния экологического бедствия;
- проведение обсуждения с населением и общественными организациями разработанных документов.

Представляется, что наряду с органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ особую роль в инициировании и обосновании решения о придании экологически деградированной территории должны играть природоохранные органы. Специализированные органы в отличие от органов публичной власти исходно призваны решать задачи не только охраны окружающей среды, но и восстановления ее состояния на деградированных территориях. Поэтому прежде всего им должна принадлежать инициатива принятия решения о ее объявлении зоной экологического бедствия. В этой связи в цитируемый законопроект важно внести соответствующее дополнение.

Следующая стадия в процедуре принятия решения об объявлении зоны экологического бедствия - проведение государственной экологической экспертизы подготовленных материалов, обосновывающих придание территории статуса зоны экологического бедствия и проекта федеральной целевой программы по выводу территории из состояния экологического бедствия. При положительном заключении государственной экологической экспертизы специально уполномоченный орган в области охраны окружающей среды направляет материалы, касающиеся зон экологического бедствия, в специально уполномоченный орган в области разработки и реализации государственной социально-экономической политики для рассмотрения их в установленном порядке.

В соответствии с законопроектом решение о придании территории статуса зоны экологического бедствия принимает Правительство Российской Федерации. Оно же утверждает федеральную целевую программу по выводу территории из состояния экологического бедствия. Решение Правительством РФ должно быть принято не позднее одного месяца со дня представления соответствующих документов. Решение об отказе в придании территории статуса зоны экологического бедствия должно быть аргументировано и доведено до инициатора объявления территории зоной экологического бедствия, субъекта Российской Федерации и органа местного самоуправления. Отрицательное решение Правительства РФ может быть обжаловано в судебном порядке.

Вопрос об уровне принятия такого решения принципиален для федеративного государства. В какой мере обоснованна позиция представительного уровня о принятии этого решения лишь на федеральном уровне? Такой же подход был реализован законодателем в ст. 58 и 59 Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды". С нашей точки зрения, этот подход научно не вполне обоснован.

С чем связано решение федерального законодателя и означает ли это, что субъекты РФ не могут сами принять решение об объявлении на своей территории зоны экологического бедствия? Думается, что, принимая решение об объявлении экологически неблагоприятных территорий на национальном уровне, законодатель исходил прежде всего из того, что финансирование мероприятий, связанных с восстановлением благоприятного состояния природы, будет осуществляться в том числе за счет средств федерального бюджета. Но это вовсе не означает, что субъекты Федерации не могут сами принять решение об объявлении соответствующих зон. Более того, субъекты РФ, основываясь на ст. 72 Конституции России и исходя из своих экологических интересов, могут и должны проявлять активность в этом направлении. Такое суждение подтверждается, в частности, Экологическим кодексом Республики Башкортостан, принятым 28 октября 1992 г., в соответствии с которым Верховный Совет Республики, а также Президент Республики наделены правом объявлять как зоны чрезвычайной экологической ситуации, так и зоны экологического бедствия (ст. 60, 61). При этом, правда, встает вопрос: вправе ли субъект РФ предусматривать в своем законе финансирование мероприятий по оздоровлению окружающей среды в зонах за счет средств федерального бюджета, как это сделано в упомянутом Кодексе? Думается, что этого они делать не могут.

Основным документом, регулирующим деятельность предприятий, организаций и физических лиц по выполнению мероприятий, обеспечивающих соблюдение режима зоны экологического бедствия, является Федеральная целевая программа по выводу территории из состояния экологического бедствия. Основной ее целью является улучшение состояния окружающей среды и здоровья населения, обеспечивающее снятие статуса зоны экологического бедствия.

Согласно проекту Закона проект федеральной целевой программы по выводу территорий из состояния экологического бедствия разрабатывается органами местного самоуправления. При этом используются средства органов местного самоуправления, предприятий и организаций, расположенных на территории зоны экологического бедствия, а также средств федерального бюджета и бюджета соответствующего субъекта РФ.

Посредством федеральной целевой программы должны предусматриваться мероприятия, направленные на решение задач: снижения уровня негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой на территории зоны экологического бедствия, на окружающую среду и здоровье населения; улучшения состояния водных ресурсов, атмосферного воздуха, почв, растительного и животного мира, природных ландшафтов; охраны и восстановления здоровья населения. Такие мероприятия носят производственно-технический, социальный, организационный, правовой и административный характер. Реализация мероприятий сопровождается проведением государственного мониторинга состояния окружающей среды на территории зоны экологического бедствия и государственного социально-гигиенического мониторинга.

Управление реализацией федеральной целевой программы по выводу территории из состояния экологического бедствия осуществляется Дирекцией программы. Контроль за ходом ее выполнения проводит специально уполномоченный государственный орган по охране окружающей среды совместно с дирекцией программы.

Реализация программы финансируется за счет средств предприятий и организаций, местного бюджета, бюджета субъекта РФ и федерального бюджета, а также других источников,

предусмотренных программой, в объемах, определенных для финансирования соответствующих мероприятий. Для консолидации финансовых ресурсов дирекция программы по согласованию со специально уполномоченным государственным органом по охране окружающей среды создает фонд реализации программы.

В соответствии с пояснительной запиской к проекту Федерального закона "О статусе зон экологического бедствия и регулировании хозяйственной и иной деятельности на их территории" анализ существующего положения в регионах показывает, что на ближайшие 5 - 10 лет общее число территорий, на которые может распространяться действие этого закона, не превысит десяти. Таким образом, до 2010 года могут быть разработаны и утверждены не более 10 указанных федеральных целевых программ. Опыт разработки аналогичных федеральных целевых программ показывает, что стоимость разработки и реализации федеральной целевой программы по выводу территорий из состояния экологического бедствия составляет ориентировочно 5 - 10 млрд. рублей в ценах 2000 года. Следовательно, общая потребность в финансовых ресурсах на реализацию данного законопроекта до 2010 года составит в среднем около 75 млрд. рублей, или около 8 млрд. рублей в год.

Учитывая, что в соответствии с утвержденными требованиями к федеральным целевым программам финансирование из бюджета должно составлять не более 10 - 15 процентов, можно оценить среднегодовую потребность в финансировании из федерального бюджета не более 1 млрд. рублей.

Особенностью правового режима зон экологического бедствия является специальный режим природопользования в ее пределах. На территории зон экологического бедствия:

- ограничивается хозяйственная и иная деятельность, ухудшающая состояние окружающей среды и использование природных ресурсов;
- разрешается строительство новых объектов, деятельность которых обеспечит снижение загрязнения окружающей среды, а также объектов, обеспечивающих социальные потребности населения, проживающего на территории зоны;
- предусматриваются условия приватизации государственной собственности, обеспечивающие переход к новому собственнику обязанности по восстановлению нарушенных объектов окружающей среды и выполнение мероприятий федеральной целевой программы по выводу территории из состояния экологического бедствия;
- вводится система обязательного страхования экологических рисков для юридических и физических лиц, учитывающая более высокую степень опасности осуществления хозяйственной деятельности и вероятности ухудшения здоровья населения.

Одновременно на территории зоны экологического бедствия реализуется комплекс мероприятий, направленных на снижение воздействия неблагоприятных факторов окружающей среды, включая:

- организацию снабжения населения качественной питьевой водой;
- обеспечение постоянного снижения выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду;
- проведение мероприятий, направленных на профилактику и коррекцию здоровья населения, отнесенных к группе риска (обеспечение качественными продуктами питания, пищевыми добавками, витаминами, специальными препаратами, организация оздоровительных мероприятий для детского населения и др.);
- организацию специального медицинского наблюдения, лечения и оздоровления населения;
- решение социальных проблем территории (обеспечение занятости населения, обеспечение жильем и другие мероприятия).

На территории зон экологического бедствия законопроектом вводится обязательное страхование экологических рисков для:

- организаций, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;
- видов деятельности, связанных с риском возникновения аварий, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Перечни организаций, расположенных на территории зоны экологического бедствия и видов деятельности на территории зоны экологического бедствия, подлежащих обязательному страхованию экологических рисков, утверждаются в составе федеральной целевой программы по выводу территорий из состояния экологического бедствия.

Специфическим элементом правового режима экологически неблагоприятной территории является также снятие особого статуса такой территории. В соответствии с проектом

Федерального закона "О статусе зон экологического бедствия и регулировании хозяйственной и иной деятельности на их территории" статус зоны экологического бедствия снимается по выполнению мероприятий федеральной целевой программы по выводу территории из состояния экологического бедствия, когда показатели состояния окружающей среды и здоровья населения становятся ниже критериев экологического бедствия.

Основанием для снятия статуса зоны экологического бедствия служит представление федерального специально уполномоченного органа в области охраны окружающей среды о выполнении федеральной целевой программы по выводу территории из состояния экологического бедствия, базирующееся на данных экологического и социально-гигиенического мониторингов и экологического аудита. Инициировать снятие статуса зоны экологического бедствия могут органы местного самоуправления, органы государственной власти субъектов РФ или государственные специально уполномоченные органами в области охраны окружающей среды субъектов РФ. Решение о снятии статуса зоны экологического бедствия принимает орган, установивший статус зоны экологического бедствия, т.е. Правительство РФ.

Если законодателем будет воспринято предложение о праве субъектов РФ принимать решение об объявлении зоны экологического бедствия, то, соответственно, на уровне субъектов должно приниматься решение о снятии статуса зоны экологического бедствия.

СПЕЦИАЛЬНАЯ ЧАСТЬ

XXIV. ПРАВО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

Большой интерес к ознакомлению с зарубежным законодательством и практикой регулирования взаимодействия общества и природы вызван не только стремлением сравнить состояние российского и зарубежного права, но важен также с точки зрения заимствования положительного опыта. Кроме того, по мере интернационализации деятельности по охране окружающей среды и природопользованию идет процесс гармонизации национального законодательства. Особенно активен он на европейском континенте <136>.

<136> Малышева Н.Р. Гармонизация экологического законодательства в Европе. Киев, 1996.

В современном мире существует около 200 государств. Они имеют разный уровень экономического развития, разное состояние окружающей среды, проявляют разные подходы к решению экологических проблем. Одновременно их объединяет ответственность за сохранение и восстановление благоприятного состояния окружающей среды в интересах настоящего и будущих поколений.

Рассмотрим кратко опыт состояния права окружающей среды в некоторых государствах - ближайших соседях России и в экономически развитых государствах.

1. Право окружающей среды государств СНГ и других государств Центральной и Восточной Европы

Как и в Российской Федерации, законодательство об окружающей среде в государствах - бывших республиках СССР находится в стадии формирования. В них приняты новые конституции и новые законы в сфере взаимодействия общества и природы.

Объем регулирования экологических отношений в конституциях различен. Так, охрана окружающей среды и природопользование достаточно широко регулируются в Конституции Украины, принятой 28 июня 1996 г. Она признает право своих граждан на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду и на возмещение вреда, причиненного нарушением этого права. Кроме того, каждому гарантируется право свободного доступа к информации о состоянии окружающей среды, о качестве пищевых продуктов и предметов быта, а также право на ее распространение (ст. 50). С правом граждан соотносится обязанность государства обеспечивать экологическую безопасность и поддерживать экологическое равновесие на территории Украины, преодолевать последствия чернобыльской катастрофы, сохранять генофонд украинского народа (ст. 16). Таким образом, в Конституции Украины закреплена экологическая функция государства.

Конституция Республики Казахстан, принятая на референдуме 30 августа 1995 г., содержит лишь публичное заявление о том, что государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека (ст. 31). При этом экологические права граждан не устанавливаются.

В определенной степени совпадают подходы этих государств к регулированию отношений собственности на природные богатства. В ст. 6 Конституции Казахстана предусматривается право государственной собственности на недра, воды, растительный и животный мир. Земля может находиться как в государственной, так и в частной собственности. Согласно ст. 13 Конституции Украины земля, ее недра, атмосферный воздух, водные и иные природные ресурсы, находящиеся в пределах территории Украины, природные ресурсы континентального шельфа, внутренней (морской) экономической зоны являются объектами права собственности украинского народа, от имени которого право собственности осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления в рамках компетенции, определяемой Конституцией. Кроме того, Конституция Украины гарантирует право собственности на землю, которое приобретается и

реализуется гражданами, юридическими лицами и государством исключительно в соответствии с законом (ст. 14).

В государствах СНГ идет активный процесс законотворчества. В Казахстане, например, приняты: Закон "Об охране окружающей природной среды" (1991, 1997 гг.); Закон "О социальной защите граждан, пострадавших вследствие экологического бедствия в Приаралье" (1992 г.); Земельный кодекс (1990 г.); Кодекс "О недрах и переработке минерального сырья" (1992 г.); Лесной кодекс (1993 г.); Водный кодекс (1993 г.); "Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира" (1993 г.), Закон "Об экологической экспертизе" (1997 г.), Закон "Об особо охраняемых природных территориях" (1997 г.).

Систему экологического законодательства Украины образуют Закон "Об охране окружающей природной среды" (1991 г.); Земельный кодекс (1990); Закон "О природно-заповедном фонде Украины" (1992 г.); Закон "О плате за землю" (1992 г.); Закон "Об охране атмосферного воздуха" (1992 г.); Закон "О животном мире" (1993 г.); Лесной кодекс (1994 г.); Кодекс "О недрах" (1994 г.); Закон "Об экологической экспертизе" (1995 г.); Водный кодекс (1995 г.).

В Республике Беларусь наряду с Законом "Об охране окружающей среды" действуют Кодекс "О земле", Кодекс "О недрах", Лесной кодекс, Водный кодекс.

Как и в Российской Федерации, в ряде государств - Белоруссии, Казахстане, Украине, других - ведется подготовка Экологического кодекса.

Польша, Венгрия, Словакия, Чехия и другие бывшие социалистические государства Центральной и Восточной Европы имеют более развитое право окружающей среды, чем Россия и другие государства СНГ. Оно было более развитым и на этапе социалистического развития. Уже в 80-е годы в Болгарии, Венгрии, Польше были приняты комплексные законы об охране окружающей среды. Сейчас такие законы приняты во всех государствах этого региона. Они предусматривают всестороннее регулирование охраны окружающей среды от вредных воздействий.

Основными направлениями законодательной деятельности этих государств являются, во-первых, принятие законов, которых недостает в прежней системе экологического законодательства, а во-вторых, гармонизация с законодательством Европейского союза. В этом, в частности, проявляется их тенденция к вхождению в европейское правовое пространство.

Раньше, чем в России, в этих государствах были созданы министерства охраны окружающей среды. Взаимодействуя с другими государственными структурами на национальном и местном уровне, они решают проблемы окружающей среды.

В условиях перехода к рыночной экономике эта группа государств испытывает объективные трудности, связанные с дефицитом финансовых средств, необходимостью модернизации производств с учетом более высоких экологических требований и т.п.

2. Право окружающей среды в экономически развитых государствах <137>

<137> Написан при содействии Нидерландского института прогрессивных исследований в области гуманитарных и социальных наук Королевской нидерландской академии искусств и наук.

2.1. Общие закономерности развития права окружающей среды

Особый интерес проявляется к изучению права окружающей среды США, Японии, Германии, Франции, Великобритании, других экономически развитых государств. Эти государства внесли и продолжают вносить львиную долю в глобальную деградацию природы. Одновременно ими накоплен большой опыт создания законодательства об окружающей среде и его реализации.

Благодаря внедрению научно-технических достижений эти государства имеют высоко развитую промышленность, сельское хозяйство, транспорт, энергетику, являющиеся мощным и основным фактором негативного воздействия на состояние окружающей среды.

Процессы урбанизации в этих государствах всегда были очень интенсивными. В результате к концу 60-х годов состояние окружающей среды в них многими оценивалось как кризисное.

Экологический кризис проявился прежде всего в высоких уровнях загрязнения. Тогда же пришло осознание, что загрязнять природную среду - вред не только здоровью людей, но и тормоз в развитии экономики.

Реакцией на деградацию природы в США, Японии, Германии, Франции, Великобритании, других экономически развитых государствах явилось создание системы законодательства в области окружающей среды. Одновременно в них создавались государственные структуры, призванные обеспечивать соблюдение этого законодательства. Важно подчеркнуть, что законотворческий процесс по вопросам взаимодействия общества и природы весьма динамичен. По мере необходимости в принимаемые законы вносятся поправки и дополнения. Законы в области окружающей среды иногда принимаются как реакция на острую экологическую проблему.

Существенным импульсом развития в этих государствах законодательства об окружающей среде служило и служит общественное экологическое движение.

Исторически развитие права окружающей среды начиналось с местного уровня. Проблемы загрязнения вод, атмосферного воздуха решались в рамках главным образом санитарного законодательства или законодательства о здравоохранении путем принятия актов органами местного самоуправления. Правда, в некоторых государствах на национальном уровне принимались законы уже в прошлом и начале нынешнего века. Их образцами могут служить Закон Великобритании о щелочном и других видах производства (1863 г.), который предусматривал регулирование охраны атмосферного воздуха от загрязнения химическими предприятиями, или Закон Франции, регулировавший размещение промышленных предприятий с учетом их экологической опасности (1917 г.). В нем, в частности, предписывалось размещать экологически опасные предприятия вне жилых зон. Такой меры нет даже в современном российском законодательстве. Первым актом законодательства об охране окружающей среды Нидерландов явился Закон о злобредности (Nuisance Act) (1875 г.), который и сейчас является основой природоохранительной политики региональных властей.

При характеристике общих закономерностей формирования права окружающей среды в зарубежных экономически развитых государствах следует подчеркнуть, что оно происходит в рамках исторически сформировавшихся систем права романо-германской (или континентальной) и общего права. Соответственно, главным источником права в странах романо-германской правовой системы является закон, в странах общего (англо-американского) права - наряду с законом источником правового регулирования охраны окружающей среды является прецедент, т.е. решение суда по конкретному делу. Говоря современным языком, практика решения экологических проблем в рамках общего права уходит в Средневековье. Такие формы исков, как устранение злобредности, помех (nuisance), связанных с загрязнением воздуха или вод, или нарушение владения (trespass to land), применялись судами еще в Средние века <138>.

<138> Матвеев Ю.Г. Англо-американское деликтное право. М., 1973. С. 136 - 160.

В странах континентального права суды также играют важную роль в решении проблем охраны окружающей среды, но только лишь в рамках концепции разделения властей. В США и Великобритании также действует принцип разделения властей, но роль судов там иная, более активная, чем, скажем, в континентальной Европе. Но и там наряду с принципом разделения властей действует иной принцип - сдержек и противовесов. К примеру, в США это проявляется в том, что каждая из властей имеет влияние на другую. Например, руководитель Агентства по охране окружающей среды или судьи Федерального суда назначаются Президентом США, но с согласия Сената. Принятие закона в области охраны окружающей среды требует согласия обеих палат Конгресса и Президента. Президент имеет право наложить вето на принятый закон.

2.2. Основные источники права окружающей среды

В систему источников права окружающей среды входят конституции, законы, подзаконные акты, судебные решения.

Конституции большинства государств содержат так называемые публичные заявления о том, что государство заботится о природе. Выражается это разными словами. Так, согласно Конституции Швейцарии (1962 г.) федеральная власть заботится о пейзаже, природных достопримечательностях и памятниках и охраняет их, она субсидирует меры по охране природы и

ландшафта. Конституция Италии (1974 г.) декларирует лишь то, что Республика охраняет природу. В соответствии со ст. 21 Конституции Голландии (1952 г.) Правительство заботится о качестве жизни в стране, защите и улучшении окружающей среды.

Право на благоприятную окружающую среду - одно из фундаментальных и всеобъемлющих субъективных прав человека и гражданина - предусмотрено немногими, преимущественно новыми конституциями зарубежных государств (Португалии, 1976 г.; Испании, 1978 г.; Турции, 1982 г. и Бразилии, 1988 г. и некоторыми др.) <139>. Определяется это право различно. Например, по Конституции Испании всякое лицо имеет право пользоваться окружающей средой для развития своей личности.

<139> Третьякова А.А. Экологические права граждан по законодательству государств - членов Европейского союза // Экологическое право России: Сборник материалов научно-практических конференций 1995 - 1998 гг. М.: Зерцало, 1999. С. 339 - 342.

Конституции формируют основы правового регулирования охраны окружающей среды. Но наиболее важный и эффективный источник права окружающей среды - законодательство. Современное законодательство в данной сфере экономически развитых государств - это массив законов, принятых в основном в последние 30 лет.

При характеристике источников права окружающей среды западно-европейских государств важно подчеркнуть их особенность, заключающуюся в том, что наряду с национальными законами и подзаконными актами источниками права являются также правила, решения и директивы Европейского союза, членами которого они являются <140>.

<140> Топорнин Б.Н. Европейское право: Учебник. М.: Юрист, 1998.

Законодательное регулирование охраны окружающей среды на национальном уровне, как правило, достаточно детально. В то же время к особенностям правового регулирования в данной сфере в Нидерландах относится то, что национальное законодательство традиционно носит рамочный характер. Органам исполнительной власти предоставлены широкие полномочия развивать и детализировать в своих постановлениях общие положения законов.

Формирование современного законодательства об охране окружающей среды экономически развитые государства начинали преимущественно с принятия комплексных законов. Это Основной закон о борьбе с загрязнением окружающей среды (Япония, 1967 г. В 1994 г. был принят новый вариант этого закона); Закон об охране окружающей среды (Швеция, 1969); Закон о национальной политике в области окружающей среды (США, 1970 г.); Закон об охране природы (Франция, 1976 г.); Закон об охране природы и ландшафтном планировании (ФРГ, 1976 г.) и др.

Новейшей тенденцией развития законодательства в данной сфере является попытка его кодификации в 90-е годы XX века в Швеции, Германии и Франции. В Швеции Кодекс окружающей среды вступил в силу с 1 января 1999 г. <141>. Он создан путем гармонизации общих правил и принципов, компиляции 15 различных законов об окружающей среде, регулирования ряда новых положений. Существенное различие в подходах к кодификации законодательства об окружающей среде в Швеции и Германии заключается в том, что в Швеции кодифицировано законодательство, регулирующее отношения как по охране окружающей среды от вредных воздействий, так и по использованию природных ресурсов, в то время как в Германии - только применительно к охране окружающей среды.

<141> Environmental Liability. 1999. Vol. 7. Issue 3. CS34-36.

Объем и характер мер по охране окружающей среды, предусматриваемых головными законами об окружающей среде, различны. Так, Закон США о национальной политике в области окружающей среды определил ответственность государственных органов в области охраны окружающей среды, предусмотрел создание Совета по качеству окружающей среды, возложил на Президента США обязанность подготовки и представления ежегодного доклада о качестве окружающей среды и тенденциях ее изменения. В нем установлены также общие требования по оценке воздействия планируемой деятельности на окружающую среду и планированию природоохранительной деятельности. Этот закон оказал огромное влияние на развитие правового регулирования охраны природы во многих других государствах.

Одно из основных направлений законодательного регулирования отношений в сфере взаимодействия общества и природы - охрана окружающей среды от загрязнения. Для регулирования охраны окружающей среды в данной сфере в каждой стране созданы массивы законодательства по охране атмосферного воздуха, вод, почв, о контроле за токсичными веществами, об отходах производства и потребления и др. Если законодательство об охране атмосферного воздуха и вод, принятое преимущественно в 60 - 70-е годы, может быть сравнимо с российским, то законодательство об охране почв от загрязнения, о контроле за токсичными веществами, об отходах производства и потребления сравнивать не с чем, поскольку в России оно до сих пор отсутствует. Рассмотрим это законодательство.

Одним из результатов научно-технического прогресса явилось обилие синтезированных человеком химических веществ, призванных удовлетворять разнообразные общественные потребности.

Известно, что почвы страдают от газообразных выбросов в атмосферу промышленных предприятий и транспортных средств. Загрязняющие вещества с осадками выпадают на землю и загрязняют ее. Но целенаправленным источником загрязнения почв является агрохимизация. Регулированием применения агрохимических средств достигаются цели охраны почв от загрязнения и производства экологически чистой сельскохозяйственной продукции. Соответствующие законы во многих государствах были приняты еще до принятия законов об охране атмосферного воздуха. Это Закон о регулировании использования сельскохозяйственных химикатов (Япония, 1948, с поправками и дополнениями, принятыми в последующие годы), Закон о контроле за использованием пестицидов (Греция, 1952); Закон о пестицидах (Нидерланды, 1962, 1975); Закон о пестицидах (Бельгия, Финляндия, 1969); Федеральный закон об инсектицидах, фунгицидах и родентицидах (США, 1947, с поправками и дополнениями, принятыми в последующие годы).

На рынке США находится 60 - 65 тыс. токсичных веществ, ФРГ и других экономически развитых государств - 20 - 25 тыс. Некорректное обращение с ними на разных стадиях - от синтеза до использования - может влечь неблагоприятные для здоровья человека и окружающей среды последствия. Регулирование обращения с такими веществами обеспечивается законами о контроле за токсичными веществами, принятыми во всех экономически развитых странах (США, 1976; ФРГ, 1981; Япония, 1973; Франция, 1977 и т.д.).

Механизм правового регулирования включает требования к испытаниям токсичных веществ, их производству, хранению, транспортированию, использованию и удалению. На производителя или импортера химического вещества до поставки его на рынок (во Франции и других государствах) или до их производства (в США), что более предпочтительно, возложена обязанность уведомить компетентные государственные органы о намерении продавать (производить) вещество. Эти органы и принимают решения о разрешении продажи, производства вещества, ограничении или запрете.

Масштабы производства опасных промышленных отходов, а также реального и потенциального вреда окружающей среде при неправомерном обращении с ними предопределили принятие во многих государствах специальных законов о хранении, использовании и удалении отходов. Это Закон об удалении отходов (Япония, 1971); Закон о хранении ядовитых отходов (Великобритания, 1972 г.); Закон об избежании и удалении отходов (ФРГ, 1972 г.); Закон о сохранении и переработке сырьевых ресурсов (США, 1976 г.), Закон о сбросах в океан (США, 1972 г.). В последующие годы в эти законы вносились изменения и дополнения. Аналогичные законы в это же время были приняты в других государствах.

В соответствии с законами ответственность за экологически корректное удаление возложена на производителя отходов. Законодательство устанавливает разрешительный порядок их удаления, строго регулирует учет операций с отходами и отчетность. Так, в США особым средством контроля за безопасным удалением опасных отходов является документ, называемый манифестом опасных отходов. Это сопроводительный документ по удалению опасных отходов. Он заполняется их производителем в 6 экземплярах. 1-ый экземпляр манифеста (белый) в течение 30 дней направляется полигоном по захоронению отходов в департамент по контролю за токсичными веществами агентства по охране окружающей среды штата. 2-й экземпляр (голубой) производитель отходов в течение 30 дней посылает в этот же департамент. 3-й экземпляр (желтый) полигон в течение 30 дней посылает производителю отходов. 4-ый экземпляр (желтый) производитель сохраняет у себя. 5-ый экземпляр (зеленый) перевозчик сохраняет у себя. 6-й

экземпляр (белый) полигон сохраняет у себя. Таким образом, посредством манифеста обеспечивается взаимный контроль за движением опасных отходов.

Как отмечалось, иногда законы в области охраны окружающей среды принимаются в экономически развитых государствах в порядке реагирования на конкретную острую экологическую проблему. К примеру, таким образом в 1980 г. в США был принят Закон "О принятии всеобъемлющих мер по охране окружающей среды, выплате компенсаций и ответственности" (Закон о суперфонде). Этот Закон был призван урегулировать отношения по выявлению и расчистке заброшенных и неконтролируемых свалок отходов. Он был принят после того, как в 70-е годы на севере штата Нью-Йорк в поселении на Love Canal была установлена причинная связь между многочисленными случаями заболеваний людей и существовавшей там заброшенной свалкой химических отходов. Район был объявлен зоной национальной чрезвычайной ситуации, население поселка выселено. Принятый в экстренном порядке федеральный закон преследовал цель предупредить аналогичные ситуации в других местах.

Поводом для принятия в США Закона о планировании работ при чрезвычайных ситуациях и праве общественности на получение полной информации (1986 г.) послужила авария на химическом заводе в Бхопале (Индия, 1984 г., нередко называется индийской Хиросимой). Авария унесла жизни более 4,5 тыс. человек, еще 50 тыс. превратились в калек, ослепших, парализованных, с нарушениями нервной системы. На дочернем предприятии американской транснациональной корпорации "Юнион Карбайд", которая разрабатывала новые виды химического оружия по подрядам Минобороны США и занималась исследованиями высокотоксичных веществ, произошла утечка из-за нарушения технологии. После аварии в Индии власти США обратили внимание на то, что в своем государстве у них отсутствует закон, который бы регулировал отношения по подготовленности к авариям на химических предприятиях и информировании населения о таких предприятиях и связанными с ними опасностях.

2.3. Организация государственного управления охраной окружающей среды

В период, предшествующий экологическому кризису, который проявился в экономически развитых государствах в 60-ые годы, государственное управление в области охраны окружающей среды осуществлялось многими государственными органами. Функции управления возлагались, как правило, на существовавшие государственные структуры, и иногда для выполнения этих функций в них создавались специализированные подразделения. Например, в США длительное время функции управления охраной вод и атмосферного воздуха выполнялись Министерством здравоохранения; в Японии природоохранные функции выполнялись Министерством внешней торговли и промышленности, Министерством строительства.

С созданием современного законодательства об охране окружающей среды в экономически развитых государствах в основном в 70-е годы были созданы специальные государственные структуры. Как правило, в этих государствах функционирует два вида органов - консультативные (совещательные) и исполнительно-распорядительные.

Консультативными (совещательными) являются:

- Совет по качеству окружающей среды (США, 1970 г.),
- Королевская комиссия по контролю за загрязнением окружающей среды (Великобритания, 1970 г.),
- Федеральное ведомство по охране окружающей среды (ФРГ, 1974 г.),
- Центральный совет по контролю за загрязнением (Япония, 1974 г.).

Общие **задачи** таких органов сводятся к информированию своих правительств о состоянии окружающей среды, прогнозированию воздействия на окружающую среду в процессе разработки и реализации проектов развития; уязвлянию интересов различных ведомств, государственного аппарата с интересами монополий. Эти органы выполняют также специфические задачи. Так, в круг задач Федерального ведомства по охране окружающей среды Германии входит оказание научной поддержки Министерству по охране окружающей среды, защите природы и безопасности работы реакторов, главным образом при подготовке правовых и административных предписаний; просвещение общественности по вопросам, касающимся окружающей среды; предоставление данных для исследований в области окружающей среды. Совет по качеству окружающей среды США выполняет также некоторые распорядительные функции.

Головными **исполнительно-распорядительными органами** в области охраны окружающей среды являются:

- Агентство по охране окружающей среды (США, 1970 г.);
- Министерство по делам окружающей среды (Великобритания, 1970 г.);
- Министерство по окружающей среде (Франция, 1978 г.);
- Агентство по охране окружающей среды (Япония, 1971);
- Министерство по охране окружающей среды, защите природы и безопасности работы реакторов (ФРГ).

В **задачи** этой группы органов входит разработка экологической политики; разработка и координация программ по охране окружающей среды; разработка экологических стандартов; координация в области оказания технической и финансовой помощи регионам и местным органам; обеспечение выполнения законодательства об окружающей среде.

Кроме названных специальных исполнительно-распорядительных органов, в управлении природопользованием и охраной окружающей среды продолжают участвовать многие другие органы. Так, в США большую роль в обеспечении охраны и рационального использования природных ресурсов играют:

- Министерство внутренних дел, в системе которого существуют Бюро управления земель (1946 г.); Служба национальных парков (1916 г.); Служба охраны рыб и диких животных (1940 г.); Геологическое наблюдение США (1879 г.); Бюро рекламации (мелиорации) (1923 г.);
- Министерство сельского хозяйства, имеющее в своей системе Службу охраны почв (1935 г.) и Службу леса (1897 г.);
- Национальная океаническая и атмосферная администрация (создана в 1970 г. в системе Министерства торговли);
- Министерство юстиции США (управление земель и природных ресурсов);
- другие министерства и ведомства (Армейский корпус инженеров (1802 г.), Министерство транспорта, Федеральная администрация авиации, Атомная регулирующая комиссия, Министерство энергетики).

Хотя законодательство в области окружающей среды в этих государствах создано на национальном уровне, задачи по обеспечению его выполнения часто возлагаются на государственные органы более низкого уровня и муниципалитеты. К примеру, ответственность за осуществление мер по охране окружающей среды в Германии несут природоохранные органы земель и местная администрация. Министерство по делам окружающей среды Великобритании выполняет в основном координационные функции, оперативное же управление осуществляют преимущественно органы местной власти.

Характерным для этой группы государств является то, что основным принципом управления природоохранительной деятельностью является широкое сотрудничество государственных структур со всеми заинтересованными общественными силами, включая предприятия и общественные организации. В соответствии с этим принципом в отношениях с теми, кто должен выполнять экологические требования законодательства, государство не сразу использует свои властные полномочия, чтобы обеспечить их выполнение, а пытается достичь своих целей путем договоренностей и добровольного выполнения требований <142>.

<142> Шмидт Кристиан. Рыночное хозяйство и экологическое законодательство в ФРГ // Экологическое право и рынок. М., 1994. С. 205; Miller Jeffrey G., Colosi Thomas R. Fundamentals of Negotiation. A Guide for Environmental Professionals. Washington, DC, 1989.

2.4. Организационно-правовые меры охраны окружающей среды

Предусмотренная в законодательстве об охране окружающей среды экономически развитых государств **система мер** включает:

- стандарты качества окружающей среды (прежде всего стандартов качества атмосферного воздуха и вод). В этой сфере наблюдается тенденция расширения контролируемых загрязняющих веществ. Так, если в 1972 г. по Закону США о чистом воздухе стандарты качества были установлены примерно для 10 наиболее распространенных веществ, то в соответствии с поправками к этому Закону, внесенными в 1990 г., стандарты установлены для 200 химических веществ;

- стандарты выбросов для стационарных и передвижных источников загрязнения окружающей среды;
- оценку воздействия планируемой деятельности на окружающую среду (ОВОС). Правовой институт оценки воздействия на окружающую среду, впервые предусмотренный Законом США о национальной политике в области окружающей среды (1969 г.), как инструмент регулирования позже стал применяться в большинстве экономически развитых государств. В практике капиталистических государств процедура ОВОС включает также российскую государственную экологическую экспертизу;
- разрешительный порядок выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, удаление твердых отходов производства и потребления;
- учет факторов вредного воздействия на окружающую среду и отчетность в данной сфере. В этих государствах предусмотрена периодическая отчетность предприятий-природопользователей о своей природоохранительной деятельности - месячная, квартальная, полугодовая и годовая;
- планирование природоохранительной деятельности. Планирование является традиционной мерой охраны окружающей среды и осуществляется в разных формах. Хотя планы обладают разной юридической силой, объединяет их то, что они служат средством достижения целей, предусматриваемых законодательством. Так, законодательством США о чистом воздухе устанавливается обязательность разработки штатами планов по обеспечению соблюдения национальных стандартов качества воздуха (пар. 7410). Такие планы должны содержать конкретные организационные, технические и иные средства их реализации.

Значительное место планирование занимает в законодательстве Нидерландов, где принят Национальный план экологической политики (1989 г.) и его более строгая версия 1990 г. Хотя по законодательству планы носят индикативный характер, Национальный план экологической политики 1990 г. предусматривает меры по осуществлению экологической политики, развитию ее необходимых средств. Так, принятый впервые в стране в 1993 г. комплексный Закон об охране окружающей среды рассматривается как одно из средств осуществления экологической политики, предусмотренной этими планами.

Принимаемые в этой стране планы призваны определять приоритеты в осуществлении стратегии относительно: а) концентрации усилий на приоритетное развитие комплексной политики в данной сфере и оценки эффективности мер, как отдельных, так и в совокупности, в охране окружающей среды; б) разделения ответственности за окружающую среду и обеспечения сотрудничества не только между правительством и местными органами власти, но и между правительственными органами, промышленностью и заинтересованной общественностью; в) усилий по внедрению и использованию наиболее эффективной комбинации средств охраны окружающей среды; г) при выборе инструментов и разработке нормативных актов уделять внимание условиям их применения и обеспечению выполнения;

- экономические инструменты обеспечения охраны окружающей среды. Рыночно-хозяйственные средства считаются более эффективными инструментами управления поведением, чем законность и экологическое сознание <143>. Применяемые экономические меры призваны стимулировать не только уменьшение вредных воздействий на природу, но и техническое развитие. Важным инструментом прямого стимулирования служат субсидии. Существенную роль в стимулировании деятельности по охране окружающей среды играют платежи за экологически вредную деятельность и льготы при налогообложении.

<143> Шмидт Кристиан. Указ. соч. С. 212.

2.5. Правовой режим особо охраняемых природных территорий

Одним из направлений охраны окружающей среды в экономически развитых государствах является заповедная охрана природы или охрана особо ценных природных объектов. Идея создания особо охраняемых природных территорий и объектов родилась главным образом в связи с интенсивным использованием природных ресурсов - лесов, земель, расширением пространственной сферы вовлечения их в хозяйственный оборот и угрозой деградации природы. По подсчетам специалистов, уникальные природные объекты занимают в мире около 2,68% от всей территории.

Комплекс особо охраняемых природных территорий в мире довольно обширен и включает национальные парки, природные парки, заповедники и заказники, природные резерваты,

ландшафтные заказники, памятники природы. Так, в США на начало 90-годов на федеральном и штатном уровне функционировало 334 национальных парка и памятника природы, более 430 заповедников диких животных и птиц, 73 небольших заповедника рыб, 150 районов размножения водоплавающих птиц, 462 заповедника дикой природы, 7 морских заповедников, 6 национальных экологических научно-исследовательских парков. Обширные площади заняты различными видами рекреационных зон, закрыты для хозяйственного освоения.

К распространенным видам особо охраняемых природных территорий относятся национальные парки. Первым в мире национальным парком был Йеллоустоун, созданный в США в 1872 г. С того времени в 100 государствах учреждено более 1000 национальных парков. Создание национальных парков имело целью решение в основном двух задач - охраны природы и рекреации.

Вопросы организации национальных парков решаются в разных странах по-разному. Так, в США национальные парки создаются специальными постановлениями конгресса (или легислатур штатов), в Нидерландах - центральным правительством, в Великобритании - законодательным актом Парламента, во Франции и Нидерландах - декретом правительства.

Руководит системой особо охраняемых территорий в США Служба национальных парков МВД, Агентство по охране окружающей среды, ряд комиссий конгресса, в Нидерландах - негосударственные структуры под руководством правительства, во Франции - административные советы под контролем департамента сельского хозяйства и охраны окружающей среды <144>.

<144> Транин А.А. Охрана окружающей среды: проблемы развития буржуазного права. М., 1987. С. 17.

Как создание, так и правовое регулирование режима особо охраняемых территорий - это весьма часто компромисс между интересами охраны природы и экономического развития. В соответствии с французским Законом о национальных парках (1960 г.) на территории национального парка "запрещена всякая промышленная, торговая и рекламная деятельность". В то же время предусматриваются оговорки, типа "если промышленное предприятие существует на территории парка или вблизи от него, то оно может продолжать функционировать".

В соответствии с Законом США 1916 г. о системе национальных парков такая система создается для сохранения живописных, естественных и исторических достоинств природной среды, охраны животного мира, а также для обеспечения возможности пользоваться этими благами таким образом, чтобы оставить их ненарушенными будущим поколениям. Законодательство предусматривает выделение в пределах каждого национального парка трех видов зон в зависимости от их приоритетного целевого назначения - природных, исторических и рекреационных с соответствующим правовым режимом.

Закон не устанавливает категорических запретов ни на один из видов природопользования. Однако такие виды природопользования, как заготовка древесины, добыча полезных ископаемых, выделение земель под размещение промышленных предприятий, не допускаются.

В США, если на территории национального парка имеется частное землевладение, то государственные органы стремятся выкупить эти земли, чтобы создать оптимальные условия для функционирования парка.

Что касается заповедников, то разработка полезных ископаемых, заготовка древесины с коммерческими целями, размещение промышленных предприятий, пользование моторизованными видами транспорта являются в целом запрещенными видами деятельности.

2.6. Иски граждан о нарушении законодательства об окружающей среде

По законодательству об охране окружающей среды в экономически развитых государствах одной из основных и наиболее распространенных форм защиты экологических прав граждан служит право каждого предъявлять иск о несоблюдении требований природоохранительного законодательства.

В частности, столкнувшись в конце 60-х годов с трудностями реализации природоохранительного законодательства с помощью традиционных, принудительных правовых средств, в США была осознана необходимость введения новых механизмов контроля общества и его отдельных членов за соблюдением этого законодательства <145>. При совершенствовании

законодательства об охране атмосферного воздуха в начале 70-х годов в результате продолжительных дискуссий гражданам было предоставлено право обращаться в суд с иском о несоблюдении требований Закона о чистом воздухе.

<145> Захарченко Т.Р. Некоторые вопросы права окружающей среды США. Киев, 1992.

В соответствии с пар. 304 Закона любое лицо может от своего имени предъявить иск против любого лица и органа (включая Соединенные Штаты, правительственные учреждения, в пределах, допускаемых XI поправкой к Конституции) по обвинению в несоблюдении возложенных на них обязанностей по контролю за качеством атмосферного воздуха; нарушении стандартов выбросов в атмосферу или ограничений, предусмотренных законодательством об охране атмосферного воздуха; невыполнении предписаний органов государственного контроля.

Закон определяет, таким образом, две группы субъектов - ответчиков по искам граждан. Это государственные органы, которые, по мнению истца, ненадлежащим образом осуществляют возложенный на них контроль за выполнением Закона, и непосредственные природопользователи, нарушающие требования законодательства об охране атмосферного воздуха. Для предъявления иска важно, чтобы действия либо решения названных субъектов нарушали закон.

По американскому законодательству лицо, обладающее правом на иск, понимается широко, как "лицо физическое, корпорация, ассоциация, предприятие, основанное на партнерстве, любое должностное лицо, департамент, агентство, любой институт США, штата или политическое подразделение штата".

Одновременно закон регламентирует компетенцию суда при рассмотрении исков граждан. Большинство законов предусматривает, что окружные суды правомочны запретить субъектам нарушать закон, либо предписать органам специальной компетенции надлежащим образом выполнять возложенные на них обязанности, либо предпринять необходимые вытекающие из закона действия. Законы о чистой воде и о сохранении и восстановлении сырьевых ресурсов наряду с названными правомочиями дают судам право принять решение о наложении штрафа за экологические правонарушения.

Особенностью американского института "исков граждан" является то, что в его рамках истец не может требовать возмещения ущерба, причиненного ему лично либо кому-нибудь другому. Возмещение такого ущерба обеспечивается на основе иных исков. Институт "исков граждан" был введен в правовой механизм охраны окружающей среды как юридическое средство и форма контроля общественности за состоянием окружающей среды и обеспечения выполнения законодательства в соответствии с его требованиями и в глобальном смысле направлены на обеспечение права граждан на безопасную окружающую среду <146>.

<146> Захарченко Т.Р. Указ. соч. С. 59.

Представляется небезынтересным тот факт, что американский законодатель с целью повышения эффективности этого института предусмотрел возможности материального стимулирования активности граждан в данной сфере. По решению суда гражданам может оплачиваться их труд из государственной казны.

При изучении американского опыта в защите экологических прав граждан и совершенствовании соответствующих механизмов в России особое внимание следует уделить предоставлению права гражданам и общественным формированиям воздействовать на деятельность Правительства, государственных природоохранных органов, а также влиять на решение проблем, связанных с развитием экологического законодательства.

По оценкам американских юристов, судебные иски граждан - самый сильный инструмент в борьбе за защиту природы, ибо с его помощью обычные граждане могут бороться с могущественными противниками из промышленных и правительственных кругов и заставлять их следовать обязательным для всех правилам <147>. По образному выражению профессора экологического права Роберта Блумквиста, вследствие введения этого института в право окружающей среды граждане превратились в ищеек и оводов, прищипывающих исполнительную ветвь власти, а в тех случаях, когда они к тому же наделены правом требовать наложения на правонарушителей штрафов, они просто превращаются в прокуроров <148>.

<147> Закон охраняет природу // Америка. 1992. N 422. С. 15.

<148> Robert H. Blomquist. Rethinking the Citizen as Prosecutor Model of Environmental Enforcement under the Clean Water Act: Some Overlooked Problems of Outcome // Independent Values. Georgia Law Review. 1988. P. 368.

2.7. Юридическая ответственность за нарушение законодательства об окружающей среде

Законодательством об окружающей среде экономически развитых государств предусмотрена административная, уголовная и гражданско-правовая ответственность за нарушение его требований.

Административная и уголовная ответственность наступает за нарушение конкретных норм. В США и Великобритании административная ответственность, применяемая в форме штрафа, рассматривается как разновидность гражданско-правовой ответственности, поскольку такой штраф взыскивается в судебном порядке. Так, по законам Великобритании о чистоте воздуха (1956 и 1968 гг.) размер такого штрафа составляет до 100 фунтов стерлингов, по Закону о контроле за загрязнением - до 400 фунтов стерлингов. По законодательству США гражданско-правовая ответственность установлена в размере до 25 тыс. долл. за один день нарушения законодательства.

Уголовная ответственность за экологические преступления регулируется как природоохранным законодательством, так и уголовными кодексами (к примеру, как в ФРГ). Так, по законодательству США за умышленное нарушение конкретных положений закона о качестве воды, качестве воздуха, об отходах может быть наложен уголовный штраф до 25 тыс. долл. за один день нарушения либо тюремное заключение до 1 года, либо то и другое. При повторном нарушении - штраф до 50 тыс. долл. за один день нарушения или тюремное заключение на срок до 2 лет. Уголовная ответственность за экологические преступления в США наступает за умышленное нарушение требований закона.

Более строгая уголовная ответственность предусмотрена в ФРГ. Так, за нарушение требований по обращению с отходами пар. 326 УК ФРГ предусмотрена уголовная ответственность в виде лишения свободы на срок до 3 лет или денежного штрафа. До 5 лет лишения свободы наказывается такое изменение сельскохозяйственных и иных земель, которое связано с невозможностью их использования в течение длительного времени.

Возмещение вреда, причиненного нарушением законодательства об окружающей среде, является одной из сложнейших проблем в праве окружающей среды.

Оригинальный вариант правового регулирования возмещения экологического вреда был применен в Японии в связи с массовым отравлением соединениями ртути и кадмия в заливе Минамата. В декабре 1969 г. был принят Закон о специальных мерах по оказанию помощи пострадавшим от загрязнения, а в 1973 г. Закон о компенсации ущерба, нанесенного здоровью населения загрязнением. Этими законами предусматривается компенсация пострадавшим расходов на лечение и уход; избавление их от необходимости возбуждать судебные дела против виновных предприятий и бремени доказывания.

Механизм регламентации возмещения причиненного вреда включает следующее. Правительственным распоряжением устанавливаются районы, где загрязнение воды и воздуха достигает значительных размеров. В соответствующем районе создаются комиссии муниципалитета по регистрации жертв загрязнения. Пострадавшие должны пройти медицинский осмотр и подать прошение о компенсации. После официальной регистрации пострадавшего городские власти обязаны оплатить расходы на медицинское обслуживание. Лицо признается жертвой загрязнения, если проживало или пребывало в районе в течение определенного Законом периода. При этом государство взимает с загрязнителя окружающей среды налог. Он рассчитывается исходя из вклада конкретного предприятия в загрязнение. Налог устанавливается государственными органами после загрязнения и причинения вреда здоровью людей.

В Японии, как и в других странах, существует внесудебный порядок компенсации ущерба на основе переговоров между жертвами и виновниками загрязнения окружающей среды.

Возмещение вреда, причиненного нарушением экологического законодательства, в странах континентальной системы права регулируется гражданским правом, в странах общего права - на основе таких институтов общего права, как злобредность (nuisance) и нарушение владения (trespass).

Законодательством экономически развитых государств предусмотрен также институт строгой или абсолютной ответственности, то есть ответственности владельца источника повышенной опасности. По англо-американскому праву особенностью этого института является то, что он применяется, если вред причинен собственности. По общему праву и законодательству США критерием служит опасная деятельность. В законодательстве предусмотрен перечень опасных видов деятельности, при осуществлении которых с нарушением правил применяется строгая (безвиновная) ответственность. По законодательству ФРГ существует перечень категорий экологически опасных объектов. Он включает 120 категорий таких источников. От строгой ответственности лицо освобождается, если вред причинен по воле Бога, как предусмотрено Законом США о суперфонде.

XXV. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

1. Факторы развития международного права окружающей среды

Даже высокая эффективность природоохранительной деятельности на национальном уровне не означает полного решения проблемы обеспечения охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов в пределах планеты. Вне пределов национальной юрисдикции имеются природные ресурсы (Мирового океана, Антарктики, ближнего космоса и др.), которые интенсивно эксплуатируются и подвергаются воздействию мирового сообщества. Заинтересованное в сохранении благоприятного состояния природы этих районов, сообщество осуществляет международное сотрудничество в области охраны и использования природных ресурсов.

Кроме того, в процессе хозяйственной и иной деятельности на своей территории государства могут оказывать вредное воздействие на состояние окружающей среды соседних государств либо иным образом затрагивать их экологические интересы.

Наконец, для повышения эффективности природоохранительной деятельности на национальном уровне государства вынуждены принимать согласованные меры по охране собственной окружающей среды.

Эти основные факторы предопределяют необходимость международно-правового регулирования охраны окружающей среды и природопользования и развития сотрудничества в данной сфере.

Особую заботу мирового сообщества на современном этапе представляют глобальные экологические проблемы. Эти проблемы - результат деятельности человека, не согласованной с законами развития природы. Их решение связано с выработкой международной экологической политики и надежных организационно-правовых средств на международном уровне как в отношении природопользования на национальном уровне, так и в отношении общемировых природных ресурсов.

Какие же глобальные экологические проблемы имеются в виду?

А. Изменения климата.

Проблема глобальных климатических изменений связывается с ожидаемым потеплением, которое вызывается техногенными выбросами парниковых газов, в первую очередь CO₂. Молекула CO₂ обладает способностью задерживать тепловое излучение земной поверхности, нагретой Солнцем. Парниковые газы выполняют как бы функцию крыши в теплице, которая не мешает теплу проникнуть внутрь, но не выпускает его наружу. Предполагается, что накопление CO₂ в атмосфере приведет к потеплению, которое будет сопровождаться таянием полярных льдов, подъемом уровня Мирового океана, затоплением густонаселенных приморских низменностей и островных государств, опустынивание, сокращение летних осадков на 15 - 20% в основных сельскохозяйственных районах.

По имеющимся данным, с конца 19-го века парниковый эффект уже дал потепление на 0,50 град. С. К 2035 г. ожидается удвоение содержания CO₂ в атмосфере. Соответственно, глобальное потепление составит от 1,5 до 4,50 град. С. К этому времени ожидается подъем уровня моря от 8 до 29 см и до 65 см к 2100 г.

На национальном уровне 15 стран ответственны за 77% выбросов парниковых газов. Среди них на первом месте - США (17%). Государства СНГ - суммарно 13%.

Одновременно ученые утверждают, что роль парникового эффекта в климатических процессах последних десятилетий не бесспорна. На Земле и раньше наблюдался рост температуры, и он был спонтанным, неравномерным, то есть, по сути, хаотическим. Состояние глобального климата зависит от многих факторов - от общего количества тепла, получаемого атмосферой, и его распределения по поверхности планеты, светимости Солнца, эксцентриситетом земной орбиты, выделением тепла недр, альбедо земной поверхности и атмосферы, парниковым эффектом.

Б. Сокращение озонового слоя.

Систематическое слежение за состоянием озонового слоя с помощью спутниковой аппаратуры проводится с 1978 г. Всемирная метеорологическая организация наблюдает за озоновым слоем над Антарктидой уже 40 лет. По ее данным, в 1996 г. гигантская дыра в озоновом слое атмосферы Земли над Антарктидой уже более чем вдвое превышала размеры Европы и грозила перекрыть рекорд 1995 г., когда зияла "брешь" площадью 22 млн. кв. км (равная территории бывшего СССР). Это обстоятельство вызывает тревогу ученых.

Ученые приходят к выводу, что график выполнения международных соглашений по борьбе с озоноразрушающими веществами - Венской конвенции 1985 г. и Монреальского протокола 1987 г. - следует пересмотреть в сторону ускорения. Содержание в атмосфере главных "убийц" озона - хлорфторуглеродов, или фреонов (они в основном используются в аэрозольных разбрызгивателях, холодильных установках, воздушных кондиционерах, производстве некоторых растворителей) стремительно нарастает, а ведь их активная жизнь в верхних слоях атмосферы насчитывает от 60 до 100 лет.

Согласно международным соглашениям промышленно развитые страны полностью прекращают в 1996 г. производство фреонов, а также галонов и тетрахлорида углерода, которые тоже разрушают озон, а развивающиеся страны - к 2010 году. Россия из-за тяжелого финансово-экономического положения попросила отсрочки на три-четыре года.

В. Кислотные дожди.

Проблема кислотных дождей дала о себе знать в Западной Европе и Северной Америке в конце 50-х годов. В последнее десятилетие она стала глобальной в связи с возросшими объемами выбросов окислов серы и азота, аммиака и летучих органических соединений. Основным источником выбросов окислов серы являются теплоэлектростанции и другие стационарные источники при сжигании ископаемого топлива (88%). Топливо-энергетический комплекс дает также 85% выбросов окислов азота. Загрязнение окружающей среды окислами азота происходит от животноводческих предприятий, при применении удобрений.

Экономические потери, связанные с кислотными дождями, разнообразны. Так, сотни озер в Скандинавии и на Британских островах прежде всего из-за подкисления водоемов стали безрыбными. Почвенное подкисление является одной из основных причин усыхания лесов умеренной зоны северного полушария: ущерб для европейских лесов оценивается в 118 млн. куб. м древесины в год (из них около 35 млн. куб. м на европейской территории России). Годовой ущерб лесному хозяйству европейских стран оценивается по меньшей мере в 30 млрд. долл. - это в три раза превышает годовые расходы стран Европы на охрану окружающей среды.

Г. Опустынивание.

В семиаридных регионах (аридность - сухость климата, приводящая к недостатку влаги для жизни организмов) проживает более 1 млрд. человек. Опустыниванию способствуют как естественные процессы, так и антропогенные воздействия на природу. Ожидается, что в результате парникового потепления площадь пустынь увеличится на 17%. Факторы, способствующие развитию опустынивания, касаются внедрения водоемких культур, например риса, значительного расхода воды на орошение, приводящего в условиях жаркого сухого климата к быстрому засолению почвы, концентрации скотоводческого хозяйства вблизи артезианских скважин, использование современных транспортных средств.

Как часть общего процесса опустынивания может рассматриваться пересыхание Аральского моря. С начала 60-х годов его площадь сократилась почти вдвое. При этом соленость его возросла в три раза.

Д. Сохранение биологического разнообразия.

Человек не обладает данными о численности существующих в природе видов живых существ. Каждый из них занимает определенное место в структуре биосферы. Хотя мы не можем точно определить функциональное назначение каждого вида в любой из многочисленных экологических систем, биологическое разнообразие необходимо для сохранения функциональной структуры биосферы и составляющих ее экосистем.

Видовое богатство природы зависит от многих факторов, как естественных, так и антропогенных. Живая природа скудеет в силу естественных процессов. Пример этому - исчезновение мамонтов, других гигантских животных. В то же время биоразнообразие может рассматриваться как индикатор неконтролируемых воздействий человеческой деятельности на состояние природы - живой и неживой. В частности, деградация живой природы происходит вследствие химических воздействий на природу.

Е. Рост населения.

Рост населения не является глобальной экологической проблемой, но она теснейшим образом связана с этого рода проблемами. В 1650 г. численность населения земного шара составляла около 0,5 млрд. чел. и ежегодно увеличивалась на 0,3%; в 1900 г. численность населения достигла 1,6 млрд. чел., при годовых темпах роста 0,5%; в 1970 г. она равнялась 3,6 млрд. чел., а темпы роста увеличились до 2,1%. В 1991 г. численность населения выросла до 5,4 млрд. чел., при этом темпы роста упали до 1,7%. В 2007 г. численность населения планеты составила 6,6 млрд. чел., в год увеличиваясь примерно на 80 млн.

На опасность роста населения еще в конце 19-го века указывал Т. Мальтус. В последнее время ею серьезно занимаются не только демографы. Об этой проблеме следует серьезно говорить применительно к решению экологических проблем в связи с тем, что процессы, практически неизбежно сопровождающие рост населения, тесно связаны с этими проблемами. Так, рост населения вызывает рост потребления и, соответственно, возрастут нагрузки на природные ресурсы. К тому же следует учитывать общую тенденцию возрастания потребностей. Существенным следствием роста населения становится рост городов. Рост городов, удовлетворение разнообразных возрастающих потребностей будут сопровождаться увеличением объемов отходов производства и потребления.

Ж. Ресурсный кризис.

Рост населения неизбежно влечет увеличение объемов потребления природных ресурсов. Кроме того, высокий материальный и культурный уровень жизни в государствах с высоко развитой экономикой сопровождается повышением уровня потребностей. Их удовлетворение ведет к исчерпанию природных ресурсов, как национальных, так и международных.

2. Понятие и источники международного права окружающей среды

Международное право окружающей среды представляет собой совокупность международно-правовых норм и правоотношений в сфере обеспечения рационального использования природных ресурсов Земли и охраны глобальной окружающей среды от вредных воздействий в интересах настоящего и будущего поколений людей. Предметом международного права окружающей среды являются международные экологические отношения, то есть отношения в сфере взаимодействия человечества с природой.

В контексте развития и реализации международного права окружающей среды деятельность мирового сообщества в области регулирования природопользования, воспроизводства природных ресурсов, охраны природной среды от вредных химических, физических и биологических воздействий осуществляется посредством нормотворчества; взаимных консультаций; мониторинга природной среды и обмена экологически значимой информацией, контроля за состоянием природы, применения мер международной ответственности за нарушение норм и принципов международного права.

Если природоохранительная деятельность на национальном уровне осуществлялась и регулировалась в определенной степени уже в древности, то международное сотрудничество в

области охраны окружающей среды зародилось лишь в начале прошлого века. Вначале оно носило эпизодический характер, основывалось на двухсторонних мерах, касалось охраны отдельных природных объектов. Одним из первых было Соглашение об охране морских котиков 1897 г. Первым крупным многосторонним природоохранительным мероприятием считается конференция по международной охране природы, которая состоялась в ноябре 1913 г. в Берне (Швейцария).

Под воздействием ряда факторов активное многостороннее и двустороннее природоохранительное сотрудничество началось во второй половине текущего века. Основные из этих факторов - использование достижений научно-технического прогресса в целях интенсификации развития экономики, связанное с этим использование во все возрастающих масштабах природных богатств и загрязнение окружающей среды планеты, развитие программ использования космоса и др.

Субъектами международных экологических правоотношений являются государства, международные правительственные и неправительственные организации, а также в предусмотренных международными правовыми нормами случаях юридические и физические лица, оказывающие воздействие на состояние окружающей среды в международных пространствах.

Объект международно-правового регулирования охраны окружающей среды и природопользования - вся природа планеты Земля и околоземное космическое пространство. Одновременно такой охране подлежат отдельные объекты природной среды, включая Мировой океан и его ресурсы, атмосферный воздух, животный и растительный мир, недра, уникальные природные комплексы. В системе объектов регулирования охраны и использования таких **объектов** можно выделить несколько категорий:

- международные природные объекты и ресурсы, находящиеся за пределами национальной юрисдикции (открытое море, Антарктика, морское дно за пределами континентального шельфа, космическое пространство);

- природные объекты и ресурсы, разделяемые двумя или более государствами. К таким объектам относятся пограничные реки (Дунай, Селенга, Рейн) и озера (в т.ч. Каспийское море), пограничные природные комплексы или месторождения полезных ископаемых, популяции мигрирующих видов животных.

- природные объекты и ресурсы, находящиеся под национальной юрисдикцией. Например, массив первичных лесов в Республике Коми на территории Печоро-Ильчинского государственного заповедника под названием "Девственные леса Коми", озеро Байкал, признанные в соответствии с Конвенцией об охране всемирного культурного и природного наследия (1972 г.) участками всемирного природного наследия. Сюда же относятся иные природные ресурсы, полностью находящиеся под национальной юрисдикцией, но отношения по поводу которых также регулируются международными правовыми нормами.

Международное право окружающей среды на современном этапе - динамично развивающаяся отрасль современного международного права и его науки. Вопрос о его источниках важно рассмотреть в историческом аспекте. При отсутствии международных договоров в данной сфере межгосударственные отношения регулировались на основе международных обычаев. Один из признанных обычаев был основан на принципе непричинения ущерба окружающей среде соседнего государства. С учетом этого принципа принимались решения международных судов.

На современном этапе **источники** международного права окружающей среды подразделяются на два вида:

- закрепляющие действующие правовые принципы и нормы и образующие право в подлинном смысле этого слова ("твердое", т.е. обязательное право);

- содержащие необязательные правила, но оказывающие тем не менее влияние на международные отношения своим авторитетом ("мягкое", т.е. рекомендательное, право).

В соответствии с приведенной классификацией к категории источников обязательного международного права окружающей среды должны быть отнесены такие акты, как Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (1973 г.), Соглашение об охране полярных (белых) медведей (1973 г.), Конвенция об охране Средиземного моря от загрязнения (1976 г.), Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (1972 г.), Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (1979 г.), Венская конвенция по охране озонового слоя (1985 г.) и Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой (1987 г.); ряд новейших конвенций -

Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (1992 г.), Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (1992 г.), Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (1992 г.), Конвенция по защите Черного моря от загрязнения (Бухарестская конвенция 1992 г.), Конвенция по защите морской среды Балтийского моря (1992 г.) и др.

Действует более тысячи договоров, конвенций, соглашений, непосредственно регулирующих отношения по природопользованию и охране окружающей среды. Наряду с ними подписано свыше 3000 двухсторонних международных документов в данной сфере. При этом Россия участвует в 78 многосторонних соглашениях. Двухсторонние договорные отношения Россия имеет со всеми соседними государствами, а также многими другими государствами Европы, Америки и Азии. О роли и месте международных договоров и принципов в системе российского права свидетельствует то обстоятельство, что в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Особым источником международного права окружающей среды являются носящие обязательный характер решения некоторых международных организаций - Генеральной Ассамблеи ООН, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Европейского экономического сообщества и др.

Примерами другого вида источников международного экологического права, т.е. создающими "мягкое" право, могут служить Стокгольмская декларация Конференции ООН по окружающей среде (1972 г.), Всемирная стратегия охраны природы (1980 г.), Декларация принципов Рио по окружающей среде и развитию (1992 г.) и др. Названные и другие аналогичные документы не регулируют непосредственно поведение членов международного сообщества, но они обладают огромным авторитетом и этим побуждают государства и международные организации к активной деятельности и сотрудничеству в области охраны природы.

3. Принципы международного права окружающей среды

Как известно, принципы или основные начала определяют характер всего права. Принципы, применяемые к международно-правовой охране окружающей среды и природопользованию, подразделяются на общепризнанные принципы современного международного права и специальные отраслевые принципы международного права окружающей среды.

Общепризнанные принципы международного права являются критерием правомерности регулирования любой сферы межгосударственных отношений, включая отношения по поводу охраны окружающей среды и рационального природопользования.

К указанной категории относятся принципы:

- уважения государственного суверенитета,
- суверенного равенства всех государств,
- взаимной выгоды,
- невмешательства во внутренние дела другого государства,
- добросовестного выполнения международных обязательств,
- мирного разрешения споров и некоторые др.

В процессе формирования и развития международного права окружающей среды были выработаны собственные, или специальные, принципы данной отрасли. Особую роль в их формулировании сыграли конференции ООН в области окружающей среды 1972 и 1992 гг. В частности, именно в материалах конференций был определен эколого-правовой статус человека, место окружающей среды как неотъемлемой части процесса устойчивого развития и др.

К **специальным принципам** современного международного права окружающей среды относятся:

- право каждого на здоровую плодотворную жизнь а в гармонии с природой,
- приоритет экологических прав и интересов человека в процессе непрерывного социально-экономического развития,
- неотъемлемый суверенитет государства над собственными природными ресурсами,
- устойчивое, т.е. экологически обоснованное социальное и экономическое развитие,

- равная (одинаковая) экологическая безопасность (экологическое благосостояние одного государства не может быть обеспечено за счет или в отрыве от другого или других государств),
- запрещение экологической агрессии (Конвенция 1977 г. о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на окружающую среду),
- регулярный обмен информацией об экологической ситуации на национальном или региональном уровнях,
- предотвращение трансграничного ущерба окружающей среде,
- сотрудничество в чрезвычайных экологических ситуациях,
- научно-техническое сотрудничество в области охраны окружающей среды, включая поощрение разработки, прикладного использования, распространения и передачи технологий,
- контроль за соблюдением согласованных требований по охране окружающей среды,
- мирное урегулирование споров, связанных с трансграничным воздействием на окружающую среду,
- международная ответственность и компенсация за ущерб окружающей среде, вызванный действиями на территории государства, находящейся под его юрисдикцией или контролем, которые привели к ущербу за пределами этой территории.

4. Международные экологические организации

Охрана окружающей среды - одна из актуальнейших проблем современности. Именно этот фактор предопределил участие в решении экологических проблем подавляющего большинства международных организаций. Их количество постоянно возрастает главным образом за счет организаций, специально ориентированных на природоохранительную проблематику. Некоторые из них специально созданы для охраны окружающей среды, другие - выполняют наряду с другими функциями отдельные функции по ее охране.

Россия активно участвует в работе многих международных экологических организаций. Согласно ст. 79 Конституции Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя РФ.

С точки зрения правового статуса международные экологические организации можно разделить на **межправительственные и неправительственные (МНПО)**.

Большой вклад в решение проблем охраны окружающей среды вносит ООН. В природоохранительной деятельности участвуют все главные органы и специализированные учреждения ООН - Генеральная Ассамблея, Экономический и Социальный Совет, региональные экономические комиссии (например, Европейская экономическая комиссия), Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), Международная Организация Труда (МОТ), Организация Объединенных Наций по вопросам продовольствия и сельского хозяйства (ФАО), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Всемирная метеорологическая организация (ВМО), Международный банк реконструкции и развития (МБРР), Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) и др.

В контексте решений Стокгольмской конференции ООН по окружающей человека среде (1972 г.) Генеральная Ассамблея ООН одобрила в декабре 1972 г. Резолюцию "Организационные и финансовые мероприятия по международному сотрудничеству в области окружающей среды". Этой резолюцией был учрежден новый межправительственный орган по вопросам охраны окружающей среды в рамках ООН - Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП). ЮНЕП занимает положение основного вспомогательного органа ООН. Через Экономический и Социальный Совет ЮНЕП ежегодно представляет доклады о своей деятельности Генеральной Ассамблее ООН.

В структуре ЮНЕП имеется три основных подразделения:

- Совет управляющих;
- секретариат во главе с исполнительным директором;
- фонд окружающей среды.

Совет управляющих ЮНЕП состоит из представителей 58 государств, избираемых Генеральной Ассамблеей ООН на трехлетний срок. Он собирается ежегодно для обсуждения основных вопросов международного сотрудничества в области охраны окружающей среды.

Исполнительный директор ЮНЕП, возглавляющий его секретариат, также избирается Генеральной Ассамблеей ООН на четырехлетний срок. Он руководит всеми текущими делами, в частности обеспечивает подготовку каждой очередной сессии Совета управляющих.

Фонд окружающей среды создан в целях оказания дополнительной финансовой поддержки международным природоохранным мероприятиям, которые осуществляются в рамках ЮНЕП. Фонд образуется на основе добровольных взносов стран и расходуется в соответствии с рекомендациями Совета управляющих ЮНЕП.

Если после Стокгольмской конференции ООН была создана ЮНЕП, то одним из итогов Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Бразилия, 1992 г.) явилось создание в рамках ООН Комиссии по устойчивому развитию, которая является вспомогательным органом ЭКОСОС.

Насчитывается более 200 международных неправительственных организаций - как специализированных на вопросах охраны окружающей среды, так и проявляющих интерес к экологическим проблемам помимо вопросов их основной сферы деятельности (науки, образования, здравоохранения, экономики, религии и др.).

Большинство МНПО, обладающих специальной природоохранительной компетенцией, занимаются вопросами охраны отдельных природных объектов или видов природных ресурсов. Среди них Международный совет по охране птиц, Всемирная федерация по защите животных, Международная федерация по охране альпийских районов, Европейская федерация по охране вод и т.д.

Наиболее крупной и авторитетной МНПО является Международный союз охраны природы и природных ресурсов (МСОП), созданный в 1948 г. во Франции. В соответствии со ст. 1 Устава МСОП содействует сотрудничеству между правительствами, национальными и международными организациями, а также между отдельными лицами, занимающимися вопросами охраны природы и сохранения природных ресурсов путем проведения соответствующих национальных и международных мероприятий. Членами МСОП могут быть как правительства стран, так и отдельные государственные органы, учреждения, общественные организации, другие коллективы, вносящие свой вклад в дело охраны природы. От Российской Федерации членами МСОП являются Государственный комитет по охране окружающей среды, Всероссийское общество охраны природы и др.

Высшим органом МСОП является Генеральная Ассамблея, сессии которой проводятся один раз в три года. В период между сессиями Генеральной ассамблеи делами Международного союза управляют Совет МСОП во главе с Президентом МСОП и бюро Совета (7 человек).

Природоохранительная деятельность МСОП ведется в шести основных направлениях, каждое из которых возглавляется комиссией (по национальным паркам, по политике, праву и управлению и др.). Членами комиссий являются государственные и общественные деятели, ученые и другие лица, активно сотрудничающие в достижении целей охраны окружающей среды.

МСОП провел ряд полезных мероприятий. Одно из первых - целенаправленная работа по сбору данных о редких и исчезающих видах животных. В 1996 г. собранные данные были опубликованы под названием "Красная книга фактов". Сюда были внесены исчезающие и редкие животные, разделенные на четыре категории: исчезающие виды, редкие, сокращающиеся виды и виды, степень угрозы для которых не установлена. Позже добавилась еще одна категория: виды, которым угрожало исчезновение, но опасность для которых миновала.

МСОП подготовил проекты международных конвенций об охране водно-болотных угодий, об ограничении международной торговли видами животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, и др.

5. Международные конференции по окружающей среде

Одной из развитых форм международного сотрудничества в сфере охраны окружающей среды являются конференции, двусторонние и многосторонние, правительственные и неправительственные. Ежегодно в мире проводятся сотни, а то и тысячи конференций по экологическим вопросам. В зависимости от целей они служат средством обмена опытом

природоохранительной деятельности, обмена экологически значимой информацией, решениями научных и практических проблем.

Особый интерес и особое международное значение имеют, однако, две конференции, проведенные под эгидой ООН.

Обеспокоенная резким ухудшением состояния глобальной окружающей среды, обусловленным высокими уровнями ее загрязнения в конце 60-х годов, Генеральная Ассамблея ООН выступила с инициативой о проведении международной конференции, на которой были бы обсуждены и выработаны международные меры по ограничению загрязнения окружающей человека среды.

В июне 1972 г. состоялась Стокгольмская конференция ООН по проблемам окружающей человека среды, которая приняла Декларацию принципов и План действий. Эти документы были одобрены Генеральной Ассамблеей ООН и положили начало регулярной деятельности по охране окружающей среды в рамках ООН.

В целом эта Конференция сыграла огромную роль в развитии международного права окружающей среды и активизации международного природоохранительного сотрудничества.

Тем не менее, несмотря на предпринимаемые на национальном и международном уровнях усилия, состояние глобальной окружающей среды после Стокгольмской конференции продолжало ухудшаться. Озабоченная этим обстоятельством, Генеральная Ассамблея ООН создала в 1984 г. Международную комиссию по окружающей среде и развитию и поставила перед ней задачи:

- предложить долгосрочные стратегии в области окружающей среды, которые позволили бы обеспечить устойчивое развитие к 2000 г. и на более длительный период;
- рассмотреть способы и средства, используя которые мировое сообщество смогло бы эффективно решать проблемы окружающей среды, и др.

Результатом деятельности Международной комиссии, которую возглавляла премьер-министр Норвегии Гро Харлем Брундтланд, стал фундаментальный труд под названием "Наше общее будущее" (Our Common Future), представленный Генеральной Ассамблеей ООН в 1987 г. (переведен и опубликован в России издательством "Прогресс" в 1989 г.).

Основной вывод данной Международной комиссии состоял в необходимости достижения устойчивого социально-экономического развития, при котором решения на всех уровнях принимались бы с полным учетом экологических факторов. Выживание и дальнейшее существование человечества определяют мир, развитие и состояние окружающей среды. Устойчивое развитие - это такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности.

По инициативе Генеральной Ассамблеи ООН в июле 1992 г. в Рио-де-Жанейро, т.е. через 20 лет после Стокгольмской конференции, была созвана Конференция ООН по окружающей среде и развитию. Судя по названию конференции, ее работа была основана на идеях Международной комиссии по окружающей среде и развитию. О значении, которое придавалось этой Конференции, свидетельствуют ее масштабы и уровень. В Конференции участвовали 178 государств и более 30 межправительственных и неправительственных международных организаций. 114 делегаций возглавлялись главами государств и правительств.

На Конференции в Рио обсуждались многие вопросы, главные из которых касались трех важных документов:

- Декларации по окружающей среде и развитию,
- Долгосрочной программы дальнейших действий в глобальном масштабе ("Повестка дня на XXI век"),
- Принципов в отношении рационального использования, сохранения и освоения всех видов лесов.

Кроме того, участникам Конференции были представлены и открыты для подписания две Конвенции - "О биологическом разнообразии" и "Об изменении климата".

Декларация Рио по окружающей среде и развитию содержит основные принципы экологически корректного поведения мирового сообщества и государств на современном этапе. С точки зрения ООН и участников Конференции, основанная на этих принципах национальная внутренняя и внешняя экологическая политика государства будет способствовать обеспечению национального и международного экологического правопорядка.

В Декларации Рио определяются цели, для которых эти принципы провозглашаются. Основные из них - налаживание нового и равноправного сотрудничества в масштабах всего мира

путем установления новых уровней сотрудничества между государствами и народами; определение перспектив развития международного права окружающей среды; развитие национального законодательства в области окружающей среды и установление мер, которые могут быть наиболее полезными для поддержания благоприятного состояния окружающей среды и ее восстановления.

С учетом общепризнанности принципов, содержащихся в Декларации Рио, они служат источниками российского права окружающей среды и их выполнение в процессе национальной и международной природоохранной деятельности России может служить для нас критерием оценки правильности и обоснованности такой деятельности.

"Повестка дня на XXI век" посвящена актуальным проблемам охраны окружающей среды сегодняшнего дня, а также имеет целью подготовить мир к решению проблем, с которыми он столкнется в будущем веке. Она определяет направления деятельности государств, народов и международных организаций по решению этих проблем.

Повестка содержит **4 раздела:**

- социальные и экономические аспекты (национальная политика и международное сотрудничество в целях ускорения устойчивого развития в развивающихся странах, борьба с нищетой, изменение структур потребления, динамика населения, охрана и укрепление здоровья человека, содействие устойчивому развитию населенных пунктов, учет вопросов окружающей среды и развития в процессе принятия решения);

- сохранение и рациональное использование ресурсов в целях развития (защита атмосферы, комплексный подход к использованию земельных ресурсов, борьба с обезлесением, опустыниванием и засухой, об устойчивом развитии горных районов, регулировании использования токсичных и опасных веществ, включая отходы и радиоактивные вещества);

- укрепление роли основных групп населения (глобальные действия в интересах женщин, детей, молодежи, коренных народов и местных общин, усиление роли различных категорий трудящихся, профсоюзов и других неправительственных организаций и др.);

- средства осуществления (финансовые ресурсы и механизмы, информационные, научные, технологические и организационно-правовые средства решения экологических проблем).

"Повестка дня на XXI век" была принята без церемонии подписания путем консенсуса государств. По юридической силе она является актом "мягкого" международного права и носит рекомендательный характер.

Для реализации Повестки в глобальном масштабе требуется 600 млрд. долл. в год, включая 125 млрд. долл., которые должны выплачивать развитые страны развивающимся. Участники Конференции согласились, что развитые страны в 2000 г. и в последующие годы будут предоставлять развивающимся странам финансовую помощь в размере 0,7% от валового национального продукта каждой развитой страны. Россия, другие бывшие республики СССР и государства Восточной Европы вошли в группу стран с "переходной экономикой", в отношении которых отсрочено выполнение международных финансовых обязательств.

Основным инструментом организационно-финансового механизма реализации Повестки является Комиссия по окружающей среде и развитию, договоренность о создании которой достигнута на Конференции Рио.

Заявление о принципах в отношении лесов, принятое на Конференции ООН по окружающей среде и развитию, - первое глобальное соглашение в отношении лесов. Оно учитывает потребности как защиты лесов в качестве окружающей и культурной среды, так и использования деревьев и других форм лесной жизни для целей экономического развития.

В заявлении утверждается, что леса с их сложными экологическими процессами необходимы для экономического развития и поддержания всех форм жизни. Леса служат для получения древесины, пищи и лекарств, а также являются сокровищницей многих биологических продуктов, которые еще не открыты. Они являются хранилищами воды и углерода, который мог бы в противном случае попасть в атмосферу и превратиться в газ, вызывающий парниковый эффект. Леса - это дом для многих видов дикой природы. Кроме того, они, с их мирной зеленью и ощущением вечности, удовлетворяют культурные и духовные потребности человечества.

По данным МБРР, к 2000 г. тропические леса сохраняются только в 11 из 33 стран, ныне экспортирующих древесину. В то же время, по подсчетам Кельнского института мировой экономики, введение запрета на импорт тропических лесоматериалов принесло бы развивающимся странам убытки в размере 50 млрд. долл., что равно всей финансовой помощи

Запада странам третьего мира. Получается, что эти страны просто обречены на разрушение своей природной среды.

Закрепленные в Заявлении **принципы в отношении лесов** включают следующее:

- всем странам следует принимать участие в "озеленении мира" посредством посадки и сохранения лесов;
- страны имеют право использовать леса для нужд своего социально-экономического развития. Такое использование следует основывать на национальной политике, соответствующей задачам устойчивого развития;
- леса следует использовать таким образом, чтобы удовлетворять социальные, экономические, экологические, культурные и духовные потребности современного и будущего поколений;
- выгоды от продукции биотехнологии и генетических материалов, полученных за счет леса, следует на взаимно согласованных условиях разделить со странами, в которых находятся эти леса;
- посаженные леса являются экологически приемлемыми источниками возобновляемой энергии и промышленного сырья. В развивающихся странах особенно важным является использование древесины в качестве топлива. Эти потребности должны удовлетворяться на основе рационального использования лесов и посадки новых деревьев;
- национальные программы должны защищать уникальные леса, включая старые леса, а также леса, имеющие культурную, духовную, историческую или религиозную ценность;
- странам необходимы планы рационального ведения лесного хозяйства, основанные на безопасных для окружающей среды рекомендациях.

6. Природоохранительное сотрудничество стран - членов СНГ

С учетом остроты экологических проблем на территории бывшего СССР, низкого уровня развития законодательства об окружающей среде задача развития природоохранительного сотрудничества в Содружестве независимых государств является актуальной.

Такое сотрудничество осуществляется как на двухсторонней основе, так и в рамках Соглашения о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей среды, подписанного в феврале 1992 г. Азербайджаном, Арменией, Белоруссией, Казахстаном, Киргизией, Молдовой, Российской Федерацией, Таджикистаном, Туркменистаном, Узбекистаном, Украиной.

Стороны Соглашения договорились о **выработке и проведении согласованной политики** в области охраны и использования земель, почв, недр, лесов, вод, атмосферного воздуха, растительного и животного мира, естественных ресурсов континентального шельфа, экономической зоны и открытого моря за пределами национальной юрисдикции с учетом соглашений, ранее заключенных СССР.

Чтобы обеспечить ведение согласованной политики в области охраны окружающей среды, государства признали необходимым:

- гармонизировать принимаемые ими природоохранительные законодательные акты, экологические нормы и стандарты;
- совместно разрабатывать и осуществлять межгосударственные программы и проекты в области природопользования и охраны окружающей среды, включая программы безопасного уничтожения и нейтрализации химического и ядерного оружия, высокотоксичных и радиоактивных отходов;
- применять общие подходы, критерии (показатели), методы и процедуры оценки качества и контроля состояния окружающей среды и антропогенных воздействий на нее, обеспечивая сопоставимость данных о состоянии окружающей среды в межгосударственном масштабе;
- использовать согласованные методики при оценке антропогенных воздействий на окружающую природную среду;
- унифицировать методы нормирования антропогенных воздействий на окружающую среду;
- создать и поддерживать межгосударственную экологическую информационную систему и представлять информацию в распоряжение других сторон.

Для выполнения изложенных положений Соглашения стороны приняли решение создать Межгосударственный экологический совет, образовать при нем Межгосударственный экологический фонд, необходимый для выполнения согласованных межгосударственных экологических программ.

Межгосударственный экологический совет обеспечивает:

- осуществление координации и проведение согласованной политики в области охраны окружающей среды;
- проведение с участием представителей заинтересованных сторон экологической экспертизы программ и прогнозов развития производительных сил, инвестиционных и иных проектов, реализация которых затрагивает или может затрагивать интересы двух или более сторон;
- оказание содействия в разрешении экологических споров и др. В Межгосударственный экологический совет входят руководители природоохранных органов государств - участников Соглашения. Совет действует на паритетной основе и принимает решения на основе консенсуса.

Важную роль в развитии природоохранительного сотрудничества в рамках СНГ призвана играть **Межпарламентская ассамблея**. В ее структуре создан Отдел по охране окружающей среды. Ассамблея выполняет совещательные, консультативные функции. Важнейшим полезным направлением ее деятельности является подготовка модельных законов в области природопользования и охраны окружающей среды. Развитие этого направления деятельности Межпарламентской ассамблеи будет способствовать решению двух сложных для выполнения отдельными государствами задач. Первая касается увеличения возможностей принять качественные национальные законы. Это особенно актуально с учетом дефицита в ряде государств юристов-экологов. Вторая - посредством разработки модельных законов обеспечивать гармонизацию принимаемого в рамках содружества законодательства в сфере окружающей среды, что предусмотрено Соглашением.

7. Международная ответственность за экологические правонарушения

Проблема международной ответственности государств является одной из сложнейших в международном праве и не имеет однозначного решения ни в доктрине, ни в практике межгосударственного общения. Она является коренной для обеспечения международного правопорядка. **Сущностью международной ответственности за экологические правонарушения** является наступление для субъекта международного права окружающей среды, нарушившего предусмотренные им требования, неблагоприятных последствий.

Основанием применения международной ответственности служит экологическое правонарушение, которое проявляется в основном либо в невыполнении субъектом международного права окружающей среды взятого на себя международного обязательства, либо в причинении экологического ущерба посредством загрязнения моря нефтью, трансграничного загрязнения окружающей среды соседним государством и т.п.

Важным элементом международного экологического правонарушения служит причинно-следственная связь между противоправным поведением субъекта международного права и причиненным экологическим ущербом. Существенное значение имеет вина правонарушителя. Одновременно в современной международной практике применяется и безвиновная или объективная (*strict liability*) ответственность.

В соответствии с современным международным правом международные правонарушения подразделяются на преступления и деликты. Понятие международного преступления определено в ст. 19 Проекта статей о международной ответственности, разработанного Комиссией международного права. Это международно-правовое деяние, возникающее в результате нарушения государством международного обязательства, столь основополагающего для обеспечения жизненно важных интересов международного сообщества, что его нарушение рассматривается как преступление перед международным сообществом в целом. В соответствии с международными нормами права окружающей среды международные экологические преступления могут, в частности, быть результатом тяжкого нарушения международного обязательства, имеющего основополагающее значение для защиты окружающей среды, такого как обязательство, запрещающее массовое загрязнение атмосферы или морей.

Всякое международно-правовое деяние, которое не является международным преступлением, признается международным деликтом, или ординарным правонарушением.

В международном праве предусмотрено два вида ответственности государства: материальная и нематериальная (политическая). Материальная ответственность применяется посредством репарации, т.е. материального, в основном денежного возмещения ущерба, или

ресторации, т.е. восстановления нарушенного состояния природной среды. Международная практика свидетельствует о том, что причинение вреда природной среде, как правило, влечет возмещение только прямого ущерба.

Нематериальная (политическая) ответственность применяется в разных формах: сатисфакции (к примеру, принесение извинений, наказание государством виновных), применения экономических и иных санкций вплоть до применения вооруженной силы.

Характерно то, что лишь немногие международные конвенции, договоры и соглашения предусматривают меры ответственности. Как правило, в них не устанавливаются конкретные санкции за совершаемые экологические правонарушения. В некоторых международных актах в области охраны окружающей среды, касающихся ее загрязнения, ответственность регулируется достаточно подробно.

Так, Брюссельская конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью (1969 г.) установила объективную ответственность судовладельца за ущерб от загрязнения нефтью, причиненный в территориальных водах прибрежного государства судами, принадлежащими государству, подписавшему Конвенцию, которые используются в коммерческих целях. Собственник судна отвечает за всякий ущерб от загрязнения моря, который явился результатом утечки или слива нефти.

Данная Конвенция предусматривает обязательное страхование ответственности за ущерб от загрязнения при перевозке судном более 2000 т нефти наливом. В качестве альтернативы страхованию Конвенция дает владельцу судна возможность предоставить иное финансовое обеспечение, к примеру гарантию банка или свидетельство, выданное международным компенсационным фондом, на сумму, соответствующую пределу ответственности, установленному Конвенцией. Каждому судну, выполнившему это требование, выдается свидетельство. При его отсутствии судну может быть запрещено заходить или покидать порт государства - участника Конвенции.

В Брюссельской конвенции установлен предел ответственности, равный 210 млн. условных золотых франков (2 тыс. франков за 1 регистровую тонну вместимости судна). Собственник судна может быть освобожден от ответственности, если докажет, что ущерб:

- явился результатом военных действий, враждебных действий или стихийного явления;
- был всецело вызван действием или бездействием третьих лиц с намерением причинить ущерб, или был всецело вызван небрежностью или иным неправомерным действием правительства или другого органа власти, отвечающего за содержание в порядке огней и других навигационных средств, при исполнении этой функции.

Женевская конвенция о гражданской ответственности за ущерб, причиненный при перевозке опасных грузов автомобильным, железнодорожным и внутренним водным транспортом (1989 г.), установила, что за ущерб, причиненный любым опасным грузом в ходе его перевозки с момента инцидента ответственность несет перевозчик. Как и по Брюссельской конвенции, перевозчик освобождается от ответственности, если докажет, что ущерб явился результатом военных действий, враждебных действий или стихийного явления; вызван действием третьих лиц с намерением причинить ущерб.

Особый пример возложения международной ответственности за вред, причиненный природной среде, представляет ответственность, применяемая вследствие военных действий. Несмотря на действие Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду (1977 г.), в ходе войны в Персидском заливе осуществлялось преднамеренное крупномасштабное разрушение природной среды в военных целях. Уже через несколько дней после начала войны действия иракских войск привели к разливу 6 - 8 млн. баррелей кувейтской нефти в воды Персидского залива. За 4 дня бомбардировок Ирак взорвал большую часть из 1250 нефтяных скважин Кувейта, в результате чего возникли пожары на почти 600 нефтяных скважинах и были залиты нефтью огромные площади страны. Совет Безопасности ООН в Резолюции N 687 от 3 апреля 1991 г. подтвердил ответственность Ирака перед иностранными государствами, физическими и юридическими лицами за ущерб, нанесенный окружающей среде, и за уничтожение природных ресурсов в результате вторжения в Кувейт. В соответствии с этой Резолюцией был создан фонд, средства в который должны поступать от Ирака в сумме, составляющей около четверти его годовых доходов от добычи нефти. Эти средства предназначались для покрытия ущерба, который, по оценкам, достигал 50 млрд. долл.

8. Международный экологический суд

В практической деятельности мирового сообщества возникают экологические споры, требующие разрешения международными органами. В этих целях в июле 1993 г. в составе Международного суда ООН (Гаага) создана "камера по экологическим вопросам".

По инициативе группы юристов на учредительной конференции, проведенной в Мехико в ноябре 1994 г., был учрежден Международный суд экологического арбитража и примирения (Международный экологический суд) <149>. Он является неправительственной организацией. Первый состав судей включает 29 юристов-экологов из 24 стран.

<149> Колбасов О.С. Международный экологический суд // Государство и право. 1996. N 5. С. 158.

Деятельность Международного экологического суда регулируется его уставом, в соответствии с которым суд разрешает международные споры по вопросам охраны окружающей среды и природопользования в трех формах: а) путем консультирования заинтересованных сторон по их просьбе на основе юридического анализа конкретной ситуации; б) путем примирения спорящих сторон на основе принятия компромиссного решения спорной ситуации, которое устраивает обе стороны. Решение может быть оформлено в виде соглашения, исполняемого добровольно на взаимной основе; в) путем проведения полноценного судебного-арбитражного процесса по взаимному желанию сторон с вынесением решения, которое стороны заранее признают для себя обязательным.

Рассмотрение споров в Международном экологическом суде основано на принципах третейского суда. Стороны сами принимают решение об обращении в суд и выбирают из его состава трех или более судей для рассмотрения дела.

Круг лиц, которые могут обращаться в Международный экологический суд, неограничен. Это могут быть частные лица, общественные организации, государственные органы, включая правительства.

Международный экологический суд может рассматривать широкий круг споров. В него включаются споры, связанные с загрязнением окружающей среды соседнего государства и возмещением экологического вреда; недопущением, приостановлением или вовсе прекращением экологически вредной деятельности. Он рассматривает также споры, касающиеся использования и охраны разделяемых двумя и более государствами природных ресурсов. В числе некоторых других - споры о защите экологических прав граждан.

Рассмотрение дел в Международном экологическом суде основано на международном праве окружающей среды, национальном законодательстве сторон, на прецедентах.

**ЗАКОНЫ И ИНЫЕ НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ
И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ <*>**

<*> Не приводятся.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

- Адиханов Ф.Х. Экологическое право. Часть общая: Курс лекций. Барнаул: АГУ, 1994.
Адиханов Ф.Х. Экологическое право. Часть особенная: Курс лекций. Барнаул: АГУ, 1995.
Боголюбов С.А. Экологическое право России: Учебник. М., 1998.
Боголюбов С.А. Экологическое право России: Учебник. М., 2004.
Боголюбов С.А. Защита экологических прав: Пособие для граждан и общественных организаций. М., 1996.
Бринчук М.М. Правовая охрана атмосферного воздуха. М.: Наука, 1985.
Бринчук М.М. Правовая охрана окружающей среды от загрязнения токсичными веществами. М.: Наука, 1990.
Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник. М.: Юристъ, 1998; 2000.
Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. М.: Юристъ, 1999.
Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. М.: Юристъ, 2003.
Бринчук М.М., Дубовик О.Л., Жаворонкова Н.Г., Колбасов О.С. Экологическое право: от идей к практике. М., 1997.
Бринчук М.М., Урсул А.Д., Мاستушкин М.Ю. Правовые аспекты устойчивого развития: Учебное пособие. М.: Ступени, 2005.
Васильева М.И. Судебная защита экологических прав. Правовые вопросы возмещения и предупреждения экологического вреда. М., 1996.
Васильева М.И. Экологические права граждан. Основы теории: Учебное пособие. Тверь, 1999.
Вершило Н.Д. Правовая охрана окружающей среды и устойчивое развитие. Саратов, 2005.
Виноградов С.В. Международное право и охрана атмосферы. М.: Наука, 1987.
Вылегжанина Е.Е. Сохранение биосферы и международная ответственность. М., 1993.
Голиченков А.К. Организационно-правовые формы санитарно-экологического контроля в СССР. М., 1984.
Голиченков А.К. Экологический контроль: теория и практика правового обеспечения. М., 1991.

- Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С., Рейф И.Е. Перед главным вызовом цивилизации. Взгляд из России. М.: ИНФРА-М, 2005.
- Дубовик О.Л. Механизм действия права в охране окружающей среды. М.: Наука, 1984.
- Дубовик О.Л., Жалинский А.Э. Причины экологических преступлений. М.: Наука, 1988.
- Дубовик О.Л. Экологические преступления. Комментарий к главе 26 Уголовного кодекса РФ. М.: Спарк, 1998.
- Дубовик О.Л. Экологическое право в вопросах и ответах: Учебное пособие. М., 2001.
- Дубовик О.Л. Экологическое право. Элементарный курс. М.: Юрист, 2002.
- Дубовик О.Л. Экологическое право. М.: Проспект, 2003.
- Дубовик О.Л., Кремер Л., Любе-Вольф Г. Экологическое право: Учебник. М.: Изд-во "Эксмо", 2005.
- Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник. М., 1998.
- Земельное право: Учебник / Под ред. проф. С.А. Боголюбова. М.: Норма, 1998.
- Иконницкая И.А. Земельное право Российской Федерации. М.: ИГП РАН, 1999.
- Как защитить ваши экологические права: руководство для граждан и неправительственных организаций / О.А. Яковлева, В.Л. Мищенко, В.В. Устюкова. М., 1996; Зеленый мир. 1997. N 6.
- Козырь О.М. Правовые вопросы охраны окружающей среды от загрязнения агрохимикатами. М., 1989.
- Колбасов О.С. Экология: политика - право. М.: Наука, 1976.
- Колбасов О.С. Правовые исследования по охране окружающей среды в СССР. Итоги науки и техники. Серия "Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов". Т. 5. М.: ВИНТИ, 1978.
- Колбасов О.С. Международно-правовая охрана окружающей среды. М., 1982.
- Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации. М., 1997.
- Копылов М.Н. Введение в международное экологическое право: Учебное пособие. М.: Изд-во РУДН, 2007.
- Кравченко С.Н. Имущественная ответственность за нарушение природоохранительного законодательства. Львов, 1979.
- Кравченко С.Н. Социально-психологические аспекты правовой охраны окружающей среды. Львов, 1988.
- Кремер Людвиг, Винтер Герд. Экологическое право Европейского союза / Отв. ред. профессор О.Л. Дубовик. М.: Городец, 2007.
- Круглов В.В. Правовая охрана окружающей среды в промышленности. Свердловск, 1983.
- Круглов В.В. Правовые вопросы охраны окружающей природной среды: Учебное пособие. Части 1, 2, 3. Екатеринбург, 1993, 1994.
- Конституция Российской Федерации. Комментарий. М.: Юридическая литература, 1997.
- Кравченко С.Н. Имущественная ответственность за нарушение природоохранительного законодательства. Львов, 1979.
- Краснова И.О. Экологическое право и управление в США. М.: Байкальская академия, 1992.
- Краснова И.О. Экологическое право США: исследование теории и практики развития. М., 1996.
- Крассов О.И. Земельное право: Учебник. Третье изд. М.: Юрист, 2007.
- Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. М.: Дело, 2001.
- Крассов О.И. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М.: Юрист, 2001.
- Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. М.: Юрист, 2002.
- Лисицын Е.Н. Охрана природы в зарубежных странах. М.: Агропромиздат, 1987.
- Малышева Н.Р. Охрана окружающей среды от шумового воздействия (правовые и организационные вопросы). Киев: Наукова думка, 1984.
- Малышева Н.Р. Гармонизация экологического законодательства. Киев, 1996.
- Моткин Г.А. Основы экологического страхования. М.: Наука, 1996.
- Муртазалиев А.М. Правовая охрана окружающей среды в бассейне Каспийского моря. Махачкала, 1997.
- Охрана окружающей природной среды. Постатейный комментарий к Закону России. М.: Республика, 1993.
- Петров В.В. Экологическое право России: Учебник. М., 1995.

- Петров В.В. Экология и право. М.: Юридическая литература, 1981.
- Постатейный комментарий к Закону РФ об охране окружающей природной среды. М., 1993.
- Права человека. Итоги века, тенденции и перспективы / Отв. ред. член-корр. РАН Е.А. Лукашева. М.: Норма, 2002.
- Право природопользования в СССР. М.: Наука, 1990.
- Правовая охрана окружающей среды в области промышленного производства. Киев: Наукова думка, 1986.
- Правовая охрана окружающей среды в сельском хозяйстве. М.: Наука, 1989.
- Реймерс Н.Ф. Природопользование: Словарь-справочник. М., 1990.
- Робинсон Н.А. Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в США. М.: Прогресс, 1990.
- Розовский Б.Г. Правовое регулирование рационального природопользования. Киев: Наукова думка, 1981.
- Современное экологическое право в России и за рубежом: Сборник научных трудов. М., 2001.
- Тимошенко А.С. Формирование и развитие международного права окружающей среды. М.: Наука, 1986.
- Транин А.А. Охрана окружающей среды: проблемы развития буржуазного права. М.: Наука, 1987.
- Транин А.А. Национальные парки в СССР: проблемы и перспективы. М.: Наука, 1991.
- Чичварин В.А. Охрана природы и международные отношения. М.: Международные отношения, 1970.
- Шемшученко О.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. Киев: Наукова думка, 1976.
- Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. Киев: Наукова думка, 1989.
- Шестерюк А.С. Вопросы кодификации законодательства об охране окружающей среды. Л.: Изд-во ЛГУ, 1984.
- Шестерюк А.С. Экологическое право: вопросы теории и методологии анализа. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2000.
- Экологическое право и рынок. М., 1994.
- Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды. М.: Наука, 1985.

Приложение 3

ПРОГРАММА ПО КУРСУ "ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО"

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРИРОДЫ И ОБЩЕСТВА

Природа - источник жизни, материального и духовного благополучия.
Общая характеристика экологических проблем в мире и в России.
Концепции отношения общества к природе.

Причины кризисного состояния окружающей среды.
Пути решения экологических проблем.
Законы развития природы.
Декларация Рио по окружающей среде и развитию.

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО КАК КОМПЛЕКСНАЯ ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА

Экологическая функция Российского государства.
Предмет экологического права.
Объекты экологических отношений.
Методы правового регулирования в экологическом праве.
Понятие экологического права как комплексной отрасли российского права.
История развития российского экологического права.
Проблемы дифференциации и интеграции в развитии экологического права.
Система экологического права.
Принципы экологического права.
Проблемы названия отрасли права.
Экологическое право как отрасль правовой науки и учебная дисциплина.

ИСТОЧНИКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Понятие, особенности, классификация и система источников экологического права.
Конституционные основы регулирования природопользования и охраны окружающей среды.
Федеративные договоры.
Международные договоры РФ в области природопользования и охраны окружающей среды.
Закон как источник экологического права.
Федеральный закон "Об охране окружающей среды". Его общая характеристика и место в системе источников экологического права.
Законодательство об окружающей среде.
Гражданское, конституционное, административное, предпринимательское, уголовное и иное законодательство как источник экологического права.
Нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, министерств и ведомств в системе источников экологического права.
Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.
Акты органов местного самоуправления и локальные акты в области природопользования и охраны окружающей среды.
Роль судебной практики в регулировании экологических отношений.

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

Понятие и виды экологических правоотношений.
Субъекты экологических правоотношений. Правоспособность и дееспособность.
Объекты экологических правоотношений.
Содержание экологических правоотношений.
Возникновение, изменение и прекращение экологических правоотношений.

ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА

Понятие и виды экологических прав человека.
Состояние правового регулирования экологических прав человека.
Политическое и юридическое значение признания экологических прав.
Право на благоприятную окружающую среду.
Права общественных экологических формирований.
Гарантии реализации экологических прав граждан.
Защита экологических прав граждан.
Способы защиты экологических прав в сфере деятельности органов исполнительной власти.

Защита экологических прав граждан в общих судах.
Защита экологических прав граждан в Конституционном Суде РФ.
Защита экологических прав граждан Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.
Защита экологических прав граждан и Европейский суд по правам человека.
Обязанности каждого по охране природы и бережному отношению к природным богатствам.

ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ

Природные ресурсы - общественное достояние.
Понятие, содержание и формы права собственности на природные ресурсы.
Объекты права собственности на природные ресурсы.
Субъекты права собственности на природные ресурсы.
Право частной собственности на природные ресурсы.
Право государственной собственности на природные ресурсы.
Право муниципальной собственности на природные ресурсы.
Основания возникновения и прекращения права собственности на природные ресурсы.
Защита права собственности на природные ресурсы.

ПРАВО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Понятие права природопользования, его виды.
Право общего природопользования.
Право специального природопользования.
Принципы права природопользования.
Субъекты права природопользования, их правовой статус.
Объекты права природопользования.
Содержание права природопользования.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Понятие и виды управления природопользованием и охраной окружающей среды.
Принципы государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды.
Виды органов государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды. Органы общей компетенции.
Специальные органы государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды.
Государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды функциональными и иными органами.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Понятие и роль экологически значимой информации.
Право граждан на экологически значимую информацию.
Право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды.
Право на информацию об экологически значимых факторах, влияющих на здоровье.
Правовое регулирование сбора, накопления, распространения и доступа к экологически значимой информации.
Правовые ограничения свободного доступа к экологически значимой информации.
Источники экологически значимой информации.
Источники нормативной экологически значимой информации.
Российское экологическое федеральное информационное агентство.
Государственный статистический учет и отчетность.
Государственные кадастры природных ресурсов и объектов.

Мониторинг окружающей среды.
Федеральный регистр потенциально опасных химических и биологических веществ.
Экологический паспорт предприятия. Декларация безопасности промышленного объекта.
Государственный доклад о состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НОРМИРОВАНИЯ

Нормирование - основные правовые меры рационального природопользования и охраны окружающей среды.

Система экологических нормативов.
Нормативы качества окружающей среды.
Нормативы предельно допустимых воздействий на состояние окружающей среды.
Нормативы изъятия (использования) природных ресурсов.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Понятие и значение оценки воздействия на окружающую среду в механизме правовой охраны окружающей среды.

Цели и объекты оценки воздействия на окружающую среду.

Содержание оценки воздействия на окружающую среду.

Участие общественности в оценке воздействия на окружающую среду.

Понятие экологической экспертизы. Ее значение в правовом механизме охраны окружающей среды. Соотношение экологической экспертизы и ОВОС.

Виды и принципы экологической экспертизы.

Развитие законодательства в области экологической экспертизы. Объекты государственной экологической экспертизы.

Порядок проведения государственной экологической экспертизы.

Заключение государственной экологической экспертизы.

Общественная экологическая экспертиза.

ЛИЦЕНЗИОННО-ДОГОВОРНЫЕ ОСНОВЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Лицензирование и договор как правовые инструменты регулирования природопользования и охраны окружающей среды.

Нормативные правовые акты в области экологического лицензирования.

Лицензируемые виды экологически значимой деятельности.

Процесс экологического лицензирования.

Особенности лицензионно-договорного регулирования пользования отдельными природными ресурсами и их охраны.

Лицензионно-договорные основы комплексного природопользования.

Акты на право пользования землей.

Лицензионные основы права пользования недрами.

Особенности оформления права пользования водами.

Договорные основы права пользования лесами.

Лицензионно-договорные основы права пользования объектами животного мира.

Особенности лицензирования деятельности по удалению отходов в окружающую среду.

ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: ТЕХНИЧЕСКИЕ РЕГЛАМЕНТЫ, СТАНДАРТИЗАЦИЯ И СЕРТИФИКАЦИЯ

Понятие и основные характеристики технического регулирования.

Технологические регламенты.

Экологические требования технических регламентов.

Процесс разработки и утверждения технического регламента.

Экологическая стандартизация.
Экологическая сертификация.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО АУДИТА

Понятие и цели экологического аудита.
Виды экологического аудита и порядок его проведения.

ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Понятие и роль экономического механизма обеспечения природопользования и охраны окружающей среды.

Нормативно-правовые основы регулирования экономических мер.
Планирование природопользования и охраны окружающей среды.
Финансирование охраны окружающей среды.
Плата за природопользование.
Плата за пользование природными ресурсами.
Плата за загрязнение окружающей среды.
Экологическое страхование.

Меры экономического стимулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ

Понятие, виды и задачи экологического контроля.
Государственный экологический контроль.
Государственный общий экологический контроль.
Государственный специальный экологический контроль.
Государственный экологический контроль и надзор, осуществляемые функциональными и иными органами.
Ведомственный и производственный экологический контроль.
Муниципальный экологический контроль.
Общественный экологический контроль.

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Понятие и функции юридической ответственности за экологические правонарушения.
Понятие, виды и структура экологических правонарушений.
Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения.
Административная ответственность за экологические правонарушения.
Уголовная ответственность за экологические преступления.
Гражданско-правовая ответственность за экологический вред.
Понятие и виды экологического вреда. Способы и принципы его возмещения.
Возмещение вреда природной среде.
Возмещение вреда здоровью и имуществу человека, причиненного неблагоприятным воздействием окружающей среды.
Ответственность за экологический вред, причиненный источником повышенной опасности.

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬ

Земля как объект правовой охраны. Юридическое понятие земель. Соотношение понятий "земля" и "почва".
Земельное законодательство.
Право землепользования и его виды.

Содержание понятия "охрана земель".
Правовые меры охраны земель.
Государственный контроль за использованием и охраной земель.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ВОД

Воды как объект правовой охраны. Юридическое понятие "воды".
Водное законодательство.
Право водопользования и его виды.
Правовые меры охраны вод.
Государственный контроль за использованием и охраной вод.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА

Атмосферный воздух как объект правовой охраны. Юридическое понятие "атмосферный воздух".
Законодательство об охране атмосферного воздуха.
Правовые меры охраны атмосферного воздуха.
Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА НЕДР

Недра как объект правовой охраны. Юридическое понятие недр.
Законодательство о недрах.
Право пользования недрами и его виды.
Содержание понятия "охрана недр".
Правовые меры охраны недр.
Государственный контроль за использованием и охраной недр.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЛЕСОВ И РАСТИТЕЛЬНОГО МИРА ВНЕ ЛЕСОВ

Лес и растительный мир вне лесов как объекты правовой охраны.
Юридическое понятие "лес".
Лесное законодательство и законодательство об охране и использовании растительного мира вне лесов.
Право лесопользования и его виды.
Правовые меры охраны лесов.
Правовые меры охраны растительного мира вне лесов.
Государственный контроль за использованием и охраной лесов и растительного мира вне лесов.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЖИВОТНОГО МИРА

Животный мир как объект использования и охраны. Юридическое понятие "животный мир".
Законодательство об охране и использовании животного мира.
Виды права пользования животным миром.
Правовое регулирование охоты.
Правовое регулирование рыболовства.
Правовые меры охраны животного мира.
Государственный контроль за использованием и охраной животного мира.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО МОРЯ, ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЫ И КОНТИНЕНТАЛЬНОГО ШЕЛЬФА

Правовой режим использования и охраны природных ресурсов территориального моря.

Правовой режим использования и охраны природных ресурсов исключительной экономической зоны.

Правовой режим использования и охраны природных ресурсов континентального шельфа.

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ И ОБЪЕКТОВ

Особо охраняемые природные территории: история, цели образования, виды.

Законодательство об особо охраняемых природных территориях и объектах.

Правовой режим государственных природных заповедников.

Правовой режим национальных и природных парков.

Правовой режим государственных природных заказников.

Правовой режим памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов.

Правовой режим лечебно-оздоровительных местностей, курортов и рекреационных зон.

Правовой режим особо охраняемых природных объектов.

Некоторые вопросы практики особо охраняемых природных территорий.

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОХРАННЫХ И ИНЫХ СПЕЦИАЛЬНЫХ ЗОН И ТЕРРИТОРИЙ

Назначение и правовой режим санитарно-защитных зон.

Назначение и правовой режим водоохраных зон водных объектов и их прибрежных защитных полос.

Назначение и правовой режим зон санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов хозяйственно-питьевого назначения.

Назначение и правовой режим территорий и объектов градостроительной деятельности особого регулирования.

Назначение и правовой режим территорий традиционного природопользования.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБРАЩЕНИЯ С ВЕЩЕСТВАМИ, МАТЕРИАЛАМИ И ОТХОДАМИ

Правовое регулирование обращения с потенциально опасными веществами и материалами.

Правовые требования и меры по обращению с потенциально опасными химическими и биологическими веществами и материалами.

Правовые требования и меры по обращению с озоноразрушающими веществами и содержащей их продукцией.

Правовые требования и меры по обращению с радиоактивными веществами и материалами.

Правовое регулирование обращения с генетически модифицированными организмами.

Понятие и виды отходов, законодательство об отходах.

Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления.

Правовое регулирование обращения с радиоактивными отходами.

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЭКОЛОГИЧЕСКИ НЕБЛАГОПОЛУЧНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Понятие и факторы создания экологически опасных ситуаций.

Состояние законодательства о предупреждении и действиях в экологически опасных ситуациях.

Правовые меры предупреждения экологически неблагоприятных ситуаций.

Правовое регулирование предупреждения аварий.

Правовое регулирование прогнозирования стихийных бедствий и подготовленности к ним.

Понятие и виды экологически неблагоприятных территорий.

Правовой режим экологически неблагоприятной территории.

СПЕЦИАЛЬНАЯ ЧАСТЬ

ПРАВО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

Право окружающей среды стран - членов СНГ и других государств Центральной и Восточной Европы.

Право окружающей среды в экономически развитых государствах.

Общие закономерности развития права окружающей среды.

Основные источники права окружающей среды.

Организация государственного управления охраной окружающей среды.

Организационно-правовые меры охраны окружающей среды. Правовой режим особо охраняемых природных территорий. Иски граждан о нарушении законодательства об окружающей среде.

Юридическая ответственность за нарушение законодательства об окружающей среде.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Факторы развития международного права окружающей среды.

Понятие и источники международного права окружающей среды.

Принципы международного права окружающей среды.

Международные экологические организации.

Международные конференции по окружающей среде.

Природоохранительное сотрудничество стран - членов СНГ.

Международная ответственность за экологические правонарушения.

Международный экологический суд.
