

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Пензенский государственный университет  
архитектуры и строительства»

В.С. Янин

## **ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА**

Рекомендовано Редсоветом университета  
в качестве учебного пособия  
для студентов, магистров и аспирантов,  
обучающихся по направлениям 280700 «Техносферная безопасность»,  
280200 «Инженерная защита окружающей среды»,  
120700.62 «Землеустройство»

Пенза 2013

УДК 349.6(075.8)

ББК 67.407я73

Я62

Рецензенты: доктор технических наук, профессор  
В.Л. Хвастунов (ПГУАС);  
доктор технических наук, профессор  
А.Г. Ветошкин (ПГУ)

**Янин В.С.**

Я62 Основы экологического права: учеб. пособие / В.С. Янин. –  
Пенза: ПГУАС, 2013. – 204 с.

Изложены главные требования экологического права к обеспечению экологической безопасности на современном этапе. Рассмотрены общая, особенная и специальная части права. В общей части изложены научно-методологические основы экологического права, источники права, экологическое нормирование, экологические правоотношения, право экологопользования, правовые основы обеспечения природопользования и охраны окружающей среды и правовые основы экологической экспертизы. В особенной части права даны экологический и правовой режим использования и охраны особо охраняемых территорий и объектов, а также особенности правового режима природных ресурсов. В специальной части права рассмотрены вопросы международного экологического права. Освещены актуальные вопросы экологического права, необходимые при изучении специальных и профессиональных дисциплин, для обеспечения экологической безопасности в целом при осуществлении практической работы специалистов.

Учебное пособие подготовлено на кафедре «Инженерная экология» и предназначено для студентов, магистров и аспирантов, обучающихся по направлениям 270700 «Техносферная безопасность», 280200 «Инженерная защита окружающей среды», 120700.62 «Землеустройство», а также может использоваться студентами других специальностей и преподавателями при обеспечении экологических требований в разных сферах деятельности.

© Пензенский государственный университет  
архитектуры и строительства, 2013

© Янин В.С., 2013

## ВВЕДЕНИЕ

Быстрое развитие хозяйственной деятельности человечества в XX в. привело к резкому обострению экологических проблем на планете в целом. Стало очевидным, что проблема народонаселения, сформулированная еще в 1798 г. в работе английского экономиста Т. Мальтуса «Опыт о законе народонаселения», и объемы ресурсов биосферы, ресурсов планеты на определенном этапе придут к несоответствию, то есть неизбежно существуют пределы роста человечества.

В середине XX в. впервые объектом научного анализа стало понятие «окружающая среда» и стали формироваться представления о ее устойчивости, о глобальном экологическом равновесии, об ограниченности возможностей биосферы по погашению возмущений, обуславливающих нарушения этого равновесия. В качестве главного и наиболее опасного из таких возмущений стали рассматривать антропогенные воздействия на биосферу. В начале 1970-х гг. эти идеи были достаточно формально связаны с представлениями об ограниченности возможностей роста в работе Дж. Форестера «Мировая динамика» (1971), где для количественного анализа проблемы предлагалось использовать компьютерное моделирование глобального развития на основе метода системной динамики. Данный подход был развит в докладе Римскому клубу «Пределы роста» (1972), подготовленном группой американских ученых по главе с супругами Донеллой и Деннисом Медоуз, Йоргеном Рандерсом и Уильямом Беренсом. Этот доклад получил сенсационную известность, вокруг проблемы развернулись научные дискуссии. Основной вывод доклада состоял в том, что при сохранении существующих тенденций роста народонаселения, промышленного и сельскохозяйственного производства, истощения природных ресурсов и загрязнения окружающей среды уже в XXI в. могут быть достигнуты критические пределы, чреватые глобальной катастрофой. По мнению авторов доклада, для ее предотвращения необходимы чрезвычайно серьезные меры по достижению «глобального равновесия» в мире.

Мир воспринял эту работу как прогноз будущего, но авторы, хорошо понимая ограниченность возможностей моделирования, в предисловии к следующей своей работе («За пределами роста. Глобальный коллапс или поддерживаемое развитие», 1992) писали: «Она не о том будущем, которое предопределено, а о выборе будущего». В этой второй книге и следующей – «Пределы роста. 30 лет спустя» (2004) авторы повторяют, что антропогенный пресс на

биосферу превысил допустимый предел, вывел ее из состояния равновесия и продолжает расти несмотря на развитие технологий и экологического движения. Эти работы способствовали развенчанию широко распространенного технократического мифа о возможности неограниченного экономического роста и технологическом развитии как средстве решения всех проблем, привлекая внимание мировой общественности к кризисным процессам, связанным с политикой расточительного отношения к природным ресурсам.

Дискуссии о пределах роста дали толчок к переосмыслению ранее сложившихся представлений о прогрессе человеческого общества. Многие приверженцы популярной в 1960-х гг. идеи неограниченного экономического роста были вынуждены переориентироваться и обратить внимание на экологическую проблематику. В экономике все чаще стали выдвигаться новые концепции, старающиеся найти компромисс между нацеленностью на безудержный рост и тенденцией сведения его темпов к нулю. Стало очевидно, что реальная проблема заключается не в выборе между ростом и антиростом, а в выборе пути развития человечества, в том числе и способа, содержания, качества роста. Ставка на новые технологии, якобы обеспечивающие минимум загрязнения окружающей среды и экономию природных ресурсов, часто оказывается иллюзией. При всех своих достоинствах такой путь нередко приводит к еще большему расходованию энергетического потенциала. Так, например, благодаря появлению новых моделей автомобилей уменьшилась загазованность воздуха и сократилось потребление бензина. Это дало определенную экономию и местный экологический эффект, но одновременно повысило энергетические затраты, связанные не только с производством, но и обслуживанием растущего парка автомобилей, ремонтом дорог, прокладкой скоростных трасс и т.д. Технологическим инновациям в природопользовании посвящен доклад Римскому клубу «Фактор четыре: затрат – половина, отдача двойная» Э. Вайцеккера, Э. Ловинса и Л. Ловинс (1997).

Первый раздел последней главы этой работы авторы назвали «Ненасытное потребление может опередить революцию эффективности» и показали, что существующий рынок представляет собой «разрозненный бесконечный круговой обмен ценностями между производством и потреблением, а поток физических ресурсов от истощения до загрязнения не учитывается».

Кроме того, в информационном обществе в дополнение к традиционному загрязнению окружающей среды, связанному с отходами промышленного производства, пришло новое, оказывающее не менее разрушительное воздействие на человека загрязнение. Речь идет об

информационном загрязнении, включающем компьютерные вирусы, «электронный смог» (перенасыщение эфира электромагнитными волнами), дезинформацию, социально опасную информацию, формирование коммерческой развлекательной культуры. Не случайно, высказывая озабоченность по этому поводу, некоторые специалисты по информатике считают, что наибольшая угроза нашему непосредственному будущему – не «физическое», а информационное загрязнение.

Если в первых компьютерных моделях мирового развития 1970-х гг. анализировались физические (внешние) пределы роста, связанные с загрязнением окружающей среды, истощением природных ресурсов, уровнем народонаселения и необеспеченностью его продовольствием, то в исследовательских проектах 1980-х гг. в фокусе рассмотрения оказались внутренние пределы роста, обусловленные косностью мышления, недальновидностью экономических и политических стратегов, постановкой ими целей, ориентированных на получение максимальной выгоды без надлежащей оценки социально-экономических, культурных и экологических последствий. Э. Вайцеккер с соавторами так сформулировал этот подход: «Ресурсы, которые нам безотлагательно необходимо открыть повторно и использовать более мудро, находятся не в физическом мире, а таятся в каждом из нас». Проблема не только в экономическом росте, а в том, что производится и как распределяются материальные и духовные богатства.

Рыночная система интенсивно и устойчиво внедряет в массовое сознание идеологию потребительства, навязывая населению ненужные ему товары с использованием изощренных реклам. Примеров разгула потребительства является образ жизни практически всего населения США, где при стабильной численности населения за период с 1950 по 1990 гг. количество автомобилей увеличилось в 3 раза, мопедов и мотоциклов – в 2,5 раза, используемых пластмасс – в 2,5 раза, объем авиаперевозок – в 25 раз и т.д. В мире доля потребительских расходов выросла с 4,8 трлн долл. в 1960 г. до более 20 трлн долл. в 2000 г., при этом доля мировых частных потребительских расходов составила в США 31,5%, в Западной Европе – 28,7%, т.е. более 60% приходилось на развитые страны. С конца 20 в. наблюдается глобализация потребительства в связи с быстрым развитием ряда развивающихся стран и ростом в них доли среднего класса, где быстро создается потребительский класс (табл. 1).

Потребительство ведет к хищническому использованию природных ресурсов, разрушению естественных экосистем, опасным изменениям окружающей среды, ее тотальному загрязнению, требует колоссальных неоправданных расходов энергии и природных ресурсов. При этом

потребительство не только не способствует развитию человека, но, наоборот, способствует снижению его интеллектуального уровня, духовности, отчуждению от подлинной культуры.

Т а б л и ц а 1

Доля глобального потребления и населения (%)  
в различных регионах

Регион	Потребление	Население
США и Канада	31,5	5,2
Западная Европа	28,7	6,4
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	21,4	32,9
Латинская Америка и Карибский регион	6,7	8,5
Восточная Европа и Центральная Азия	3,3	7,9
Южная Азия	2,0	22,4
Австралия и Новая Зеландия	1,5	0,4
Ближний Восток и Северная Африка	1,4	4,1
Субсахарская Африка	1,2	10,9

Решение острых экологических проблем потребовало эффективного правового регулирования общественных отношений по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды, то есть развития экологического права. Природоресурсное право стало развиваться значительно раньше, чем законодательная база в сфере охраны окружающей среды. В частности в России отдельные запреты по добыче охотничьих видов, по созданию заповедных территорий возникли еще при Петре I. Однако до XX в. экологическое законодательство носило ограниченный, фрагментарный характер. Более отчетливо экологическое законодательство стало развиваться с 1917-1918 гг. в рамках СССР. При этом можно выделить шесть периодов в развитии экологического законодательства.

1918-1922 гг. – возникновение и становление законодательных актов об охране и использовании природных ресурсов;

1922-1957 гг. – активное развитие союзного законодательства природоресурсного направления;

1953-1963 гг. – принятие во всех республиках бывшего СССР законов об охране природы (например, в РСФСР – в 1960 г.);

1968-1980 гг. – проведение кодификации союзного и республиканского законодательства о земле, недрах, водах, лесах, животном мире, атмосферном воздухе. Принятие по этим объектам соответствующих Основ законодательства Союза ССР и союзных республик;

1985-1990 гг. – попытки перестроить общественные отношения в охране природы и рациональном использовании природных ресурсов,

разработки закона об охране природы в СССР и создания специальных органов управления в СССР и республиках;

с 1990 г. и до настоящего времени – суверенизация России, распад СССР, пересмотр законодательства РФ, в том числе экологического.

Классификатор правовых актов 1993 г. и заменивший его классификатор 2000 г. выделили экологическое право в качестве самостоятельной отрасли экологического законодательства.

В настоящее время экологическое право сформировалось в большинстве развитых и развивающихся стран и является важнейшим инструментом в решении экологических проблем современности.

Основы экологического права являются обязательными для изучения не только при подготовке юристов, но и многих других специальностей, что позволяет значительно повысить экологическую культуру и обеспечить требуемый уровень экологической безопасности в профессиональной и иных сферах деятельности.

# 1. ОБЩАЯ ЧАСТЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

## 1.1. Понятие, предмет, методы и принципы экологического права

**Экологическое право как отрасль права** – это совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают, изменяются и прекращаются в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Данное понятие экологического права отражает взаимосвязь между природопользованием и состоянием экологической безопасности, когда несоблюдение установленных норм и правил в конкретной отрасли промышленности может негативно повлиять на градацию среды обитания людей, вызвав временную или долгосрочную деградацию одного либо нескольких природных компонентов (вода, атмосферный воздух, почвы, растительный мир), обеспечивающих человеческую жизнедеятельность. Поэтому в п. «д» части 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в едином комплексе отнесены:

- природопользование;
- охрана окружающей среды;
- обеспечение экологической безопасности.

Таким образом, речь идет о трех достаточно самостоятельных, но взаимосвязанных группах общественных отношений, регулирование которых отнесено к ведению экологического права [1].

Следует отметить, что обеспечение экологической безопасности в последние 8-10 лет приобретает более широкий характер и охватывает не только состояние ресурсов окружающей среды и ее устойчивость в плане функционирования соответствующих экосистем, но и состояние безопасности существования человека в целом в связи с качеством воды, продуктов питания, генофонда и многих других факторов.

**Как учебная дисциплина «Основы экологического права»**, предназначенная для широкого круга природопользователей, предусматривает рассмотрение следующего минимума вопросов:

- источники экологического права;
- право собственности на природные ресурсы;
- правовые формы использования природных ресурсов;
- правовая охрана природных объектов;
- организационный механизм охраны окружающей природной среды;

- экономический механизм охраны окружающей природной среды;
- ответственность за экологические правонарушения;
- правовые формы возмещения вреда, причиненного экологическими правонарушениями;
- экологические требования при размещении, проектировании, строительстве, вводе в эксплуатацию объектов;
- экологические требования при эксплуатации объектов;
- правовая охрана окружающей среды городов и других населенных пунктов;
- правовой режим природно-заповедного фонда;
- правовой режим природы курортных, лечебно-оздоровительных и рекреационных зон;
- правовой режим зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия;
- международно-правовой механизм охраны окружающей природной среды.

**Предмет и методы экологического права.** Под предметом отрасли права понимается та сфера общественных отношений, которая регулируется ее нормами. Поэтому предметов экологического права, исходя из данного выше определения отрасли, будут являться регулируемые нормами экологического права общественные отношения, которые возникают, изменяются и прекращаются в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Безусловно, три названные группы общественных отношений не дают четкого представления о многообразии направлений и форм взаимоотношений различных по своему правовому статусу субъектов, однако наличие более тридцати сугубо «экологических» законодательных актов только на федеральном уровне, не считая сотен конкретизирующих их подзаконных актов, в том числе так называемых ведомственных правовых актов, определяют масштабность и многоплановость отношений, объединяемых понятием «предмет экологического права».

Каждая отрасль права характеризуется также присущими ей методами, под которыми понимают способы воздействия на участников соответствующих правоотношений. Применительно к экологическому праву выделяют два основных метода правового регулирования: императивный и диспозитивный.

Действие императивного (административно-правового) метода базируется на неравенстве правового статуса субъектов, вступающих в соответствующие правоотношения. При этом один из субъектов выступает, как правило, в качестве представителя публичной власти

(допустим, инспектор органа экологического контроля), а другой, к примеру, является природопользователем, обязанным исполнять требования первого. Характерное проявление этого метода правового регулирования находит выражение в процессе дачи уполномоченным на то лицом природопользователю обязательных к исполнению предписаний об устранении имеющихся нарушений. Безусловно, можно обжаловать в вышестоящий орган, в прокуратуру либо в суд такое решение контролирующего органа. Но в случае, если он окажется прав, исполнять требования, содержащиеся в предписании, все равно придется, поскольку они вытекают из предоставленных ему законодательством полномочий.

Напротив, сущность диспозитивного (гражданско-правового) метода заключается в том, что вступающие в правоотношения субъекты формально равны и свободно (предполагается, что без принуждения) выражают свое волеизъявление. При этом и уполномоченные органы публичной власти, и потенциальные природопользователи наделяются помимо прав взаимными обязанностями, невыполнение которых в последующем может стать предметом судебного разбирательства.

Вместе с тем, в чистом виде диспозитивный метод выступает не часто (допустим, при заключении предприятием-природопользователем договора со страховой компанией о добровольном экологическом страховании ответственности перед третьими лицами), поскольку в большинстве случаев приобретаемые путем заключения того или иного договора на природопользование права могут быть реализованы соответствующим субъектом лишь при соблюдении определенных условий административного характера: получении лицензии (разрешения) на конкретный вид деятельности либо после государственной регистрации вновь возникающих прав. Таким образом, правомерно говорить о наличии смешанного метода в экологическом праве.

Система экологического права. Под системой понимается упорядочение чего-либо на основании определенных классификационных критериев. Системность – неотъемлемый атрибут любой отрасли права, в том числе и экологического. В этом смысле экологическое право можно разбить на составные части, каждую из которых наполняет определенная группа правовых институтов, раскрывающих понятие и содержание конкретных экологических правоотношений. Исходя из сложившихся к настоящему времени представлений об отрасли экологического права, ее можно разделить на три части:

- общую;
- особенную;
- специальную.

Общая часть в экологическом праве является основополагающей и входящие в нее правовые институты пронизывают любую сферу экологических правоотношений, будь то вопросы природопользования, охраны окружающей среды или обеспечения экологической безопасности. В состав общей части входят следующие вопросы:

- понятие, предмет, методы и принципы экологического права;
- полномочия органов государственной власти и муниципальных органов в экологической сфере;
- основы управления в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;
- экологические права и обязанности граждан и общественных объединений;
- экономический механизм (экономическое регулирование) природопользования и охраны окружающей среды;
- основы экологической культуры населения;
- ответственность за совершение экологических правонарушений и возмещение вреда, причиненного ими.

Особенная часть экологического права раскрывает содержание общественных правоотношений, складывающихся применительно к конкретным объектам окружающей среды, а также определяет экологические требования к различным сферам хозяйственной и иной деятельности. В ее состав входят вопросы:

- использования и охраны земель, недр, вод, животного мира, природных ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны;
- охраны атмосферного воздуха;
- соблюдения режима объектов природно-заповедного фонда и иных особо охраняемых природных территорий;
- функционирования зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия;
- соблюдения экологических требований в городах и иных населенных пунктах, в хозяйственной, оборонной и иных сферах.

К ведению специальной части экологического права относятся вопросы международно-правового сотрудничества, активным участником которого является Российская Федерация, и основ правового регулирования экологических отношений в зарубежных странах (сравнительное правоведение).

**Соотношение экологического права с другими отраслями права.** В настоящее время практически ни одна отрасль права не может считаться самодостаточной, поскольку в той или иной мере ее система

заимствует полностью либо частично отдельные правовые институты смежных и иных отраслей.

Несмотря на принадлежность экологического права к числу отраслей гражданско-правовой направленности, тем не менее велико влияние на ее содержание публично-правовых отраслей.

Экологическое право в части вопросов компетенции органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, общих основ правового статуса человека и гражданина в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности опирается на нормы конституционного права.

По вопросам, относящимся к ведению органов местного самоуправления в сфере экологии, экологическое право соприкасается с муниципальным правом.

Вопросы осуществления управленческих функций в рассматриваемой области органами общей и специальной компетенции, а также административной ответственности за совершение экологических правонарушений являются общими и для экологического и для административного права.

Институт дисциплинарной и материальной ответственности за совершение экологических правонарушений опирается на нормы трудового права.

Основания наступления уголовной ответственности за экологические преступления, перечень субъектов этого вида ответственности раскрываются в уголовном праве.

Общие основания возникновения, изменения и прекращения права собственности и иных вещных прав на природные ресурсы и объекты, а также вопросы, связанные с гражданско-правовой ответственностью за причинение вреда окружающей среде и здоровью человека, закреплены в гражданском праве.

В рамках экологического права рассматриваются такие вопросы, как охрана и рациональное использование земель, отнесенные к ведению самостоятельной отрасли – земельное право.

Наконец, вопросы международно-правового сотрудничества Российской Федерации с другими государствами по актуальным экологическим проблемам относятся к ведению такой отрасли как международное публичное право, но рассматриваются также и в специальной части экологического права.

**Принципы экологического права.** Наукой экологического права к настоящему времени выработаны определенные основополагающие понятия, смысловые установки которых наполняют содержание экологических правоотношений, формируют поведение их участников.

Такие понятия носят название принципов. К наиболее важным из них относятся:

Принцип приоритета охраны жизни и здоровья человека означает, что природопользование должно осуществляться таким образом, чтобы не создавать угрозу для жизни людей, не причинять вреда их здоровью. Равно как охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности имеют своей целью сохранение благоприятной для человека среды обитания.

В свою очередь, на защиту объектов окружающей среды направлена реализация принципа разумного сочетания экономических потребностей и экологических интересов в процессе взаимодействия человека и природы. Смысл этого принципа заключается в том, что человечество, будучи вынужденным заниматься постоянным воспроизводством материальных объектов, обречено на потребление природных ресурсов. Однако это потребление должно быть разумным, неистощительным для природы и по возможности опираться на возобновимые запасы природных кладовых.

Принцип рационального использования природных ресурсов заключается в том, чтобы по возможности максимально использовать добываемые природные богатства, не допуская, например, выборочных вырубок лесов, необоснованного образования отходов из тех компонентов природы, которые можно освоить с учетом современного уровня развития науки и техники.

К числу важных принципов экологического права нужно отнести принцип платности природопользования, согласно которому всякое загрязнение окружающей среды, а также изъятие ее компонентов в процессе хозяйственной деятельности должно быть компенсировано природопользователем в разумных размерах, позволяющих направить вырученные средства на восстановление утраченных либо загрязненных природных объектов.

Принцип неотвратимости ответственности за совершение экологических правонарушений означает, что всякое деяние (действие или бездействие), совершенное в противовес установленным экологическим требованиям, должно влечь за собой установленную законом ответственность.

### **Контрольные вопросы**

1. Что понимается под экологическими правоотношениями?
2. Какие основные вопросы включает экологическое право как учебная дисциплина?
3. В чем заключается суть императивного и диспозитивного методов экологического права?

4. Какие части включает отрасль экологического права и рассмотрению каких вопросов они посвящены?
5. Какие главные принципы лежат в основе экологического права?

## 1.2. Источники экологического права

Источником экологического права является экологическое законодательство, которое с определенной долей условности можно подразделить на три подсистемы. В первую – нормативные акты комплексного правового регулирования, например, Федеральный закон «Об охране окружающей среды». Во вторую подсистему входят нормативные акты, регулирующие использование природных ресурсов. К ним можно, к примеру, отнести Лесной кодекс РФ. В третью подсистему – федеральные законы, например, «О пожарной безопасности», «О радиационной безопасности».

В числе источников экологического права заметное место занимают международно-правовые акты: Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (1972 г.), Протокол о сокращении выбросов серы или ее трансграничных потоков по меньшей мере на 30% (1985 г.), Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (1979 г.).

Федеральное законодательство о природопользовании и охране окружающей среды (экологическое законодательство) как источник экологического права объединяет более 4 тыс. нормативных актов различной юридической силы. Имеются в виду как специальные экологические нормативные акты, регулирующие общественные отношения в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, так и другие правовые акты, в которые включены экологические предписания. Особенность экологического законодательства в том, что в общем объеме нормативных актов преобладают подзаконные акты, а среди последних – ведомственные. То есть многие общественные отношения в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности регулируются, не актами высшей юридической силы – законами, а подзаконными, чаще всего ведомственными актами. Такое положение нельзя признать нормальным. Поэтому в последнее время все заметнее проявляется тенденция регулирования экологических отношений законами. Более того, изживается декларативность в принимаемых законах, устраняется неконкретность норм, усиливается детализация предписаний.

Среди предписаний экологического законодательства имеется много технических норм, роль которых в охране окружающей природной среды исключительно велика. Будучи включенными в нормативные акты, они приобретают статус технико-юридических норм. Это касается нормативов предельно допустимых сбросов и выбросов загрязняющих, размеров санитарно-защитных зон, правил сооружения и эксплуатации очистных сооружений и др.

Основополагающие экологические нормы закреплены в ныне действующей Конституции Российской Федерации. Вменяя в обязанность каждому гражданину охрану природы, окружающей среды и бережное отношение к природным богатствам (ст. 58), Конституция одновременно гарантирует право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии, а также на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическими правонарушениями (ст. 42). Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Допускается частная собственность на землю и иные природные ресурсы (ст. 9) и предусматривается возможность ограничения свободы собственника, если он наносит ущерб окружающей среде (ст. 36).

Конституция относит вопросы природопользования, охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности к совместному ведению Федерации и ее субъектов (ст. 72). Отсюда и законодательство об охране окружающей среды, а также земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах представляют предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Высшие законодательные органы субъектов федерации принимают законы и иные нормативные акты, которые, к сожалению, не всегда соответствуют федеральному законодательству.

Основным комплексным законодательным актом, регулирующим общественные отношения в сфере охраны окружающей среды, является Федеральный закон «Об охране окружающей среды. Охрана жизни и здоровья человека от неблагоприятного воздействия окружающей среды, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, и рациональное, бережное использование природных ресурсов лежат в основе этого Закона. В нем закреплены основные принципы охраны окружающей среды (ст. 3), компетенция представительных и исполнительных органов власти всех уровней, а также органов экологического контроля в области природопользования и охраны окружающей среды (ст.ст. 5-10, 64-69), названы объекты охраны окружающей среды (ст. 4). Одно из достоинств Закона – закрепление в

нем нормативов вредного воздействия как критериев качества окружающей природной среды (ст. 19-31).

В Законе выдержан принцип научно обоснованного сочетания экологических и экономических интересов, установлены экологические требования к хозяйственным, военным, оборонным и иным объектам (ст. 34-37). Достоинством Закона является закрепление прав и обязанностей граждан и общественных экологических объединений в области охраны окружающей среды (ст. 11-13), а также установление всеобщности, комплексности и непрерывности экологического воспитания и образования граждан (ст. 71-74).

В Законе закреплен экономический механизм охраны окружающей природной среды, включающий в том числе:

- ✓ планирование и финансирование природоохранных мероприятий;

- ✓ установление лимитов использования природных ресурсов, выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещение отходов;

- ✓ установление нормативов платы и размеров платежей за использование природных ресурсов, выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду;

- ✓ размещение отходов и другие виды вредного воздействия;

- ✓ предоставление юридическим и физическим лицам налоговых, кредитных и иных льгот при внедрении ими малоотходных и ресурсосберегающих технологий, нетрадиционных видов энергии;

- ✓ возмещение вреда, причиненного окружающей природной среде и здоровью человека (ст. 14-18, 77-79).

Закон содержит нормы, касающиеся обязательности оценки воздействия на окружающую среду и проведения экологической экспертизы (ст.ст.32 и 33), порядка разрешения споров в области охраны окружающей природной среды (ст. 76), наступления ответственности за совершение экологических правонарушений (ст. 75), оснований возмещения вреда, причиненного экологическими правонарушениями (ст. ст. 77-79), международного сотрудничества России в области охраны окружающей среды (ст. ст. 81 и 82) и ряда других вопросов. Принятие Закона «Об охране окружающей среды» явилось заметным шагом в развитии экологического законодательства.

Важную роль в обеспечении защиты окружающей природной среды от вредных биологических воздействий, а следовательно, и охране здоровья граждан, организации санитарного надзора в России играет Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Общественные отношения в области охраны и рационального использования отдельных природных ресурсов регулируются: Земельным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «О государственном земельном кадастре», Законом Российской Федерации «О недрах» и Лесным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «О животном мире», Федеральным законом «Об охране атмосферного воздуха».

Общественные отношения в области водопользования и охраны вод регулируются Водным кодексом Российской Федерации. Федеральный закон «Об экологической экспертизе» регламентирует комплекс вопросов, связанных с организацией и проведением экологических экспертиз.

Важное место в охране природных заповедников, национальных парков, природных заказников, памятников природы и других особо ценных природных объектов занимает Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях». Необходимо также назвать законы: «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Федеральные законы «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», «Об использовании атомной энергии», «О континентальном шельфе Российской Федерации», «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности», «Об отходах производства и потребления», «О специальных экологических программах реабилитации радиационно-загрязненных участков территории».

Особенностью правового регулирования отношений в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности является то, что эколого-правовые предписания, адресованные как юридическим, так и физическим лицам, включены в другие законодательные акты, например регулирующие деятельность органов представительной и исполнительной власти, в том числе в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Можно также назвать Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.94, где закреплено, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом, осуществляются собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц. В Кодексе

называются также основания изъятия (отчуждения) у собственников имущества, в том числе и земли (ст. 235).

Нормы, направленные на охрану окружающей природной среды, сохранение здоровья граждан содержатся в таких законах, как «О милиции», «О защите прав потребителей», «О безопасности», «Об обороне», «О Государственной границе Российской Федерации», в Градостроительном кодексе Российской Федерации. Такие нормы содержатся, кроме того, в налоговом, жилищном, инвестиционном законодательстве, а также в законодательстве о страховании.

**Подзаконные акты как источники экологического права.** Важную роль в правовом регулировании отношений в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности играют указы Президента и постановления Правительства Российской Федерации.

Следует назвать такие важнейшие указы, изданные Президентом РФ: «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», «О концепции национальной безопасности Российской Федерации».

Среди актов, изданных Правительством РФ, можно выделить постановления: «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия», «О ведении Государственного водного кадастра Российской Федерации». Важную роль играют утвержденное Правительством РФ Положение о государственном земельном контроле и ряд других документов, регламентирующих порядок действий контролирующих органов.

Особое место занимают постановления Правительства РФ, которыми утверждены положения о федеральных органах исполнительной власти, выполняющих различные функции в экологической сфере. Так, постановлениями утверждено Положение о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору.

По поручению высших органов государственной власти и управления соответствующими министерствами и ведомствами разработаны и утверждены многочисленные положения, инструкции, государственные стандарты, санитарные правила и нормы, методические рекомендации по определению вредных токсичных веществ и их концентраций в атмосфере, водных объектах, причиненного вреда или ущерба в результате выбросов загрязняющих веществ и другие, которые действуют на всей территории Российской Федерации. В качестве примера можно привести: «Санитарные правила в лесах

Российской Федерации», «Инструкцию о порядке работы госземинспекторов по привлечению физических, должностных и юридических лиц к административной ответственности за нарушение земельного законодательства», «Инструкцию по организации и проведению государственными органами управления лесным хозяйством государственного контроля за состоянием, использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов Российской Федерации».

Среди вспомогательных актов преобладают государственные стандарты, санитарные правила и нормы, определяющие требования к качеству окружающей природной среды (нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, предельно допустимых выбросов и сбросов вредных веществ и другие требования). В качестве примера приведем «Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы СанПиН 2.1.4.1074-01 – Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды центральных систем питьевого водоснабжения. Контроль качества», утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 26.09.2001 № 24.

**Экологическое законодательство субъектов Российской Федерации как источник экологического права.** Органы представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, реализуя предоставленные им Конституцией РФ и федеративными договорами полномочия, принимают (издают) различные по форме и юридической силе нормативные правовые акты, регулирующие на региональном уровне общественные отношения в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. В качестве примера можно назвать Приказ правительства Пензенской области от 15 ноября 2010 г. № 726-пП «Система химической и биологической безопасности Пензенской области на 2011-2015 годы».

Круг ведения субъектов Федерации и органов местного самоуправления определяется законодательными актами об этих органах и отраслевым экологическим законодательством: по землепользованию – Земельным кодексом, по недропользованию – Законом РФ «О недрах», по водопользованию – Водным кодексом, по лесопользованию – Лесным кодексом и т.д. Основное требование, предъявляемое к актам, принимаемым (издаваемым) представительными и исполнительными органами субъектов Федерации, – соответствие их Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а к актам, принимаемым (издаваемым) органами местного самоуправления, – их соответствие, кроме того, и актам органов представительной и исполнительной власти субъектов Федерации.

Государственными органами субъектов Федерации, уполномоченными в сфере экологии, издаются нормативные акты в форме приказов, положений, правил, инструкций по вопросам природопользования и охраны окружающей среды. Нормативные акты по этим вопросам издаются; кроме того, руководителями предприятий, организаций и учреждений, они обязательны для исполнения работниками.

Таким образом, источниками экологического права являются нормативные акты по вопросам природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, принимаемые (издаваемые) органами представительной и исполнительной власти всех уровней, органами местного самоуправления, государственными органами управления всех уровней, а также руководителями предприятий, учреждений и организаций.

Экологическое законодательство подвержено значительным изменениям: принимаются новые нормативные акты, отменяются устаревшие акты, вносятся изменения и дополнения в действующие, т.е. идет процесс его совершенствования. Должностные лица, применяющие экологическое законодательство, обязаны быть в курсе происходящих в нем изменений.

Источником экологического права могут быть обычаи, которые либо санкционированы государством и в силу этого стали общеобязательными, либо не санкционированы им, но в силу сложившихся традиции и привычек воспринимаются подавляющей частью населения как обязательные для соблюдения.

В заключение следует ответить на вопрос: являются ли источниками экологического права судебные и административные решения по конкретному юридическому делу. Как известно, российская система права не признает судебного и административного прецедента в качестве источника права. Судебная и административная практика – это сфера применения права, а также толкования или разъяснения его положений. Деятельность судов и административных органов, бесспорно, способствует совершенствованию практики применения экологического и иного законодательства. Особенно велика в этом роль постановлений (разъяснений) Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. В качестве примера можно привести постановление Пленума Верховного Суда РФ от 05.11.1998 № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения».

Арбитражные суды и суды общей юрисдикции рассматривают иски о признании юридически и фактически недействительными правовых актов или их отдельных положений

органов представительной и исполнительной власти, местного самоуправления, государственного управления, предприятий, учреждений и организаций. Суды либо признают соответствующим Конституции и законам оспариваемый акт, подтверждая тем самым его юридическую силу, либо признают его недействующим и, следовательно, не обладающим юридической силой. Хотя подобные решения судов способствуют совершенствованию законодательства, в том числе и экологического, укреплению законности и правопорядка, соблюдению прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, однако источниками экологического права они не являются.

Этого нельзя сказать о решениях Конституционного Суда РФ, который разрешает дела о соответствии федеральных законов, нормативных актов палат Федерального Собрания РФ, Президента и Правительства РФ Конституции РФ. Решения Конституционного Суда РФ обладают силой закона, они окончательны и подлежат исполнению. В силу этого его решения могут считаться источниками экологического права.

Российская Федерация, обладает достаточно современным экологическим законодательством, не уступающим экологическому законодательству других стран. Четкое исполнение требований этого законодательства всеми гражданами, должностными и юридическими лицами будет способствовать оздоровлению окружающей природной среды, обеспечению экологической безопасности, рациональному использованию природных ресурсов [1].

### Контрольные вопросы

1. Дайте определение понятию «источник экологического права».
2. Перечислите виды источников экологического права.
3. В каких случаях решения судов являются источниками права?
4. Каково соотношение экологического законодательства федерального и региональных уровней?

### 1.3. Основы законодательства Российской Федерации в сфере природопользования (природоохранного законодательства)

Данное законодательство представляет собой [5, 6] совокупность правовых норм, действующих на территории РФ и регулирующих отношения в области использования природных ресурсов, а также

отношения, возникающие в процессе разрешения проблем природопользования.

Оно включает законодательство о недрах, земельное, лесное, водное, фаунистическое и иные виды законодательства. Отнесение нормативных правовых актов к этому виду законодательства достаточно условно и не устоялось. Так, в экологической науке, а также юридической практике развитых стран указанные виды законодательства часто относят к экологическому законодательству, тем самым провозглашая приоритет экологического законодательства над собственно природно-ресурсным.

**Земельное законодательство** регулирует отношения по использованию и охране земель в РФ как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (земельные отношения). В соответствии со статьей 3 Земельного кодекса РФ (ЗК) к земельным отношениям, если они не урегулированы земельным законодательством, применяются нормы законодательства о недрах, лесное, водное законодательство, законодательство о животном мире, об охране и использовании других природных ресурсов, об охране окружающей среды, об охране атмосферного воздуха, об особо охраняемых природных территориях и объектах, об охране объектов культурного наследия народов РФ, специальные федеральные законы. Имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.

Земельное законодательство в соответствии со статьей 71 Конституции РФ находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Оно состоит из ЗК, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов РФ. Нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах и законах субъектов РФ, должны соответствовать ЗК (статья 2 ЗК). Статьей 1 ЗК установлены следующие основные принципы земельного законодательства: 1) учет значения земли как основы жизни и деятельности человека; согласно этому принципу регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории РФ и одновре-

менно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю; 2) приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества; согласно этому принципу владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде; 3) приоритет охраны жизни и здоровья человека; 4) участие граждан, общественных организаций (объединений) и религиозных организаций в решении вопросов, касающихся их прав на землю; 5) единство судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов; согласно этому принципу все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами; 6) приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель, занятых защитными лесами, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами; установление данного принципа не должно толковаться как отрицание или умаление значения земель других категорий; 7) платность использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ; 8) деление земель по целевому назначению на категории: согласно этому принципу правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства; 9) разграничение государственной собственности на землю на собственность РФ, собственность субъектов РФ и собственность муниципальных образований; согласно этому принципу правовые основы и порядок такого разграничения устанавливаются федеральными законами; 10) дифференцированный подход к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы; 11) сочетание интересов общества и законных интересов граждан; согласно этому принципу регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение,

пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком.

При регулировании земельных отношений применяется принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель, а также принцип государственного регулирования приватизации земли. Участниками земельных отношений являются граждане, юридические лица, РФ, субъекты РФ, муниципальные образования. Объектами земельных отношений являются земля как природный объект и природный ресурс, земельные участки и части земельных участков. В соответствии со статьей 7 ЗК земли в РФ по целевому назначению подразделяются на следующие категории: 1) земли сельскохозяйственного назначения; 2) земли населенных пунктов; 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; 4) земли особо охраняемых территорий и объектов; 5) земли лесного фонда; 6) земли водного фонда; 7) земли запаса.

ЗК содержит положения по охране земель, регламентирует отношения собственности на землю, пользования, владения и распоряжения землей; установлен порядок предоставления земельных участков для строительства, а также для целей, не связанных со строительством. Регламентированы требования к проведению аукционов на заключение договоров аренды, продаже земельных участков. Установлены права и обязанности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков при использовании земельных участков, прекращения и ограничения прав на землю, а также ряд иных положений.

**Водное законодательство** регулирует водные отношения и состоит из Водного кодекса РФ (ВК), других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов РФ. Имущественные отношения, связанные с оборотом водных объектов, определяются гражданским законодательством в той мере, в какой они не урегулированы ВК. В соответствии со статьей 2 ВК нормы, регулирующие отношения по использованию и охране водных объектов (водные отношения) и содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов РФ, должны соответствовать ВК.

Водное законодательство и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты основываются на следующих принципах (статья 3 ВК): 1) значимость водных объектов в качестве основы жизни

и деятельности человека: регулирование водных отношений осуществляется исходя из представления о водном объекте как о важнейшей составной части окружающей среды, среде обитания объектов животного и растительного мира, в т.ч. водных биологических ресурсов, как о природном ресурсе, используемом человеком для личных и бытовых нужд, осуществления хозяйственной и иной деятельности, и одновременно как об объекте права собственности и иных прав; 2) приоритет охраны водных объектов перед их использованием: использование водных объектов не должно оказывать негативное воздействие на окружающую среду; 3) сохранение особо охраняемых водных объектов, ограничение или запрет использования которых устанавливается федеральными законами; 4) целевое использование водных объектов: водные объекты могут использоваться для одной или нескольких целей; 5) приоритет использования водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения перед иными целями их использования: предоставление их в пользование для иных целей допускается только при наличии достаточных водных ресурсов; 6) участие граждан, общественных объединений в решении вопросов, касающихся прав на водные объекты, а также их обязанностей по охране водных объектов; 7) равный доступ физических лиц, юридических лиц к приобретению права пользования водными объектами, за исключением случаев, предусмотренных водным законодательством; 8) равный доступ физических лиц, юридических лиц к приобретению в собственность водных объектов, которые в соответствии с В К могут находиться в собственности физических лиц или юридических лиц; 9) регулирование водных отношений в границах бассейновых округов (бассейновый подход); 10) регулирование водных отношений в зависимости от особенностей режима водных объектов, их физико-географических, морфометрических и других особенностей; 11) регулирование водных отношений исходя из взаимосвязи водных объектов и гидротехнических сооружений, образующих водохозяйственную систему; 12) гласность осуществления водопользования: решения о предоставлении водных объектов в пользование и договоры водопользования должны быть доступны любому лицу, за исключением информации, отнесенной законодательством РФ к категории ограниченного доступа; 13) комплексное использование водных объектов: использование водных объектов может осуществляться одним или несколькими водопользователями; 14) платность использования водных объектов: пользование водными объектами осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных законодательством РФ; 15) экономическое стимулирование охраны водных объектов: при

определении платы за пользование водными объектами учитываются расходы водопользователей на мероприятия по охране водных объектов; 16) использование водных объектов в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока для осуществления традиционного природопользования.

В соответствии со статьей 5 ВК водные объекты в зависимости от особенностей их режима, физико-географических, морфометрических и других особенностей подразделяются на поверхностные водные объекты и подземные водные объекты. К поверхностным водным объектам относятся моря или их отдельные части (проливы, заливы, в т.ч. бухты, лиманы и др.), водотоки (реки, ручьи, каналы), водоемы (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища), болота, природные выходы подземных вод (родники, гейзеры), ледники, снежники. Поверхностные водные объекты состоят из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии. Береговая линия (граница водного объекта) определяется для моря (по постоянному уровню воды, а в случае периодического изменения уровня воды — по линии максимального отлива); реки, ручья, канала, озера, обводненного карьера — по среднегодовому уровню вод в период, когда они не покрыты льдом; пруда, водохранилища — по нормальному подпорному уровню воды; болота — по границе залежи торфа на нулевой глубине.

К подземным водным объектам относятся бассейны подземных вод и водоносные горизонты. Границы подземных водных объектов определяются в соответствии с законодательством о недрах. Статьей 6 ВК установлено, что поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования, т.е. общедоступными водными объектами, если иное не предусмотрено ВК. Каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд, если иное не предусмотрено ВК, другими федеральными законами. Полоса земли вдоль береговой линии водного объекта общего пользования (береговая полоса) предназначается для общего пользования. Ширина береговой полосы водных объектов общего пользования составляет 20 м, за исключением береговой полосы каналов, а также рек и ручьев, протяженность которых от истока до устья не более чем 10 км, — в этих случаях она составляет 5 м. Береговая полоса болот, ледников, снежников, природных выходов подземных вод (родников, гейзеров) и иных предусмотренных федеральными законами водных объектов не

определяется. Каждый гражданин вправе пользоваться (без применения механических транспортных средств) береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в т.ч. для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств.

Участниками водных отношений являются РФ, субъекты РФ, муниципальные образования, физические лица, юридические лица (статья 7). От имени РФ, субъектов РФ, муниципальных образований в водных отношениях выступают соответственно органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий, установленных нормативными правовыми актами. Водохозяйственные мероприятия и мероприятия по охране водных объектов, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий или лицами, использующими водные объекты в соответствии с ВК.

ВК определены права и обязанности субъектов водных отношений, полномочия органов власти в области водных отношений, установлены требования к договорам водопользования, к проведению государственного мониторинга водных объектов, государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов, водопользованию, ведению государственного водного реестра разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов, охране водных объектов, установлению нормативов допустимого воздействия на водные объекты и целевых показателей качества воды в водных объектах и др.

**Лесное законодательство** регулирует лесные отношения и состоит из Лесного кодекса РФ (ЛК), других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов РФ. Имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков и лесных насаждений, регулируются гражданским законодательством, а также ЗК, если иное не установлено ЛК, другими федеральными законами (статья 3 ЛК). От имени РФ, субъектов РФ, муниципальных образований в лесных отношениях участвуют соответственно органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий (статья 4 ЛК).

В соответствии со статьей 6 ЛК использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о лесе как экологической системе или как природном ресурсе. Леса рас-

полагаются на землях лесного фонда и землях иных категорий. Использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются в соответствии с целевым назначением земель, на которых эти леса располагаются. Границы земель лесного фонда и границы земель иных категорий, на которых располагаются леса, определяются в соответствии с земельным законодательством, лесным законодательством и законодательством о градостроительной деятельности.

Лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности. Формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством. Право постоянного (бессрочного) пользования лесными участками, право ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитут), право аренды лесных участков, а также право безвозмездного срочного пользования лесными участками возникает и прекращается по основаниям и в порядке, которые предусмотрены гражданским законодательством, законодательством РФ о концессионных соглашениях и земельным законодательством, если иное не предусмотрено ЛК (статья 9 ЛК). Статьей 10 ЛК установлено, что леса, расположенные на землях лесного фонда, по целевому назначению подразделяются на защитные леса, эксплуатационные леса и резервные леса. Леса, расположенные на землях иных категорий, могут быть отнесены к защитным лесам. Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства защитных лесов, эксплуатационных лесов и резервных лесов устанавливаются статьями 102–109 ЛК.

Освоение лесов осуществляется в целях обеспечения их многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования, а также развития лесной промышленности. Освоение лесов осуществляется с соблюдением их целевого назначения и выполняемых ими полезных функций (статья 12 ЛК). Эксплуатационные леса подлежат освоению в целях устойчивого, максимально эффективного получения высококачественной древесины и других лесных ресурсов, продуктов их переработки с обеспечением сохранения полезных функций лесов. Защитные леса подлежат освоению в целях сохранения средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов с одновременным использованием лесов при условии, если оно совместимо с их целевым назначением и выполняемыми ими полезными функциями. При освоении лесов на основе комплексного подхода осуществляются организация использования лесов, создание и эксплуатация объектов лесной и лесоперерабатывающей инфраструк-

туры, проведение мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, проведение мероприятий по охране, использованию объектов животного мира и водных объектов. ЛК устанавливает требования к использованию лесов, их охране и защите, воспроизводству и лесоразведению, лесоустройству, проведению государственного лесного контроля и надзора. Глава 6 ЛК содержит положения по предоставлению гражданам, юридическим лицам лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. ЛК регламентирует также вопросы платы за использование лесов и оценки лесов, а также иные нормы и требования.

**Законодательство о недрах** (горное законодательство) состоит из Закона РФ № 2395-1 «О недрах» и иных нормативных правовых актов, регламентирующих отношения в этой области. В соответствии с преамбулой этого закона он регулирует отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории РФ, ее континентального шельфа, а также в связи с использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, торфа, сапропелей и иных специфических минеральных ресурсов, включая подземные воды, рассолы и рапу соляных озер и заливов морей. Закон «О недрах» содержит правовые и экономические основы комплексного рационального использования и охраны недр, обеспечивает защиту интересов государства и граждан РФ, а также прав пользователей недр. Он действует на всей территории РФ, а также регулирует отношения недропользования на континентальном шельфе РФ в соответствии с федеральным законодательством и нормами международного права. Отношения, связанные с использованием и охраной земель, водных объектов, растительного и животного мира, атмосферного воздуха, возникающие при пользовании недрами, регулируются соответствующим законодательством РФ. Специфические отношения, связанные с геологическим изучением и добычей отдельных видов минерального сырья, а также захоронением радиоактивных отходов и токсичных веществ, могут регулироваться другими федеральными законами с соблюдением принципов и положений, установленных законом «О недрах» (статья 1). Особенности отношений недропользования на условиях раздела продукции устанавливаются Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции».

В соответствии с преамбулой Закона № 2395-1 недра являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и

освоения. Статьей 1.2 этого закона установлено, что недра в границах территории РФ, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Права пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами. Добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной, частной и в иных формах собственности.

В соответствии со статьей 6 недра предоставляются в пользование для: 1) регионального геологического изучения, включающего региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга состояния недр, контроль за режимом подземных вод, а также иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр; 2) геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, а также геологического изучения и оценки пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; 3) разведки и добычи полезных ископаемых, в т.ч. использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств; 4) строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; 5) образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости); 6) сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов. Недра могут предоставляться в пользование одновременно для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых. При этом разведка и добыча полезных ископаемых, за исключением разведки и добычи полезных ископаемых на участке недр федерального значения, могут осуществляться как в процессе геологического изучения недр, так и после его завершения. Разведка и добыча полезных ископаемых на

участке недр федерального значения могут осуществляться на основании решения Правительства РФ о возможности осуществления на этом участке недр разведки и добычи полезных ископаемых пользователем недр только после завершения геологического изучения недр на этом участке недр (статья 6). Законом установлены требования к пользованию недрами, по рациональному использованию и охране недр, государственного регулирования отношений недропользования. Определены требования к проведению государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, государственного надзора за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами и ряд иных положений.

**Фаунистическое законодательство** (законодательство о животном мире) включает ряд федеральных законов, регламентирующих отношения в этой области.

**Федеральный закон № 52-ФЗ «О животном мире»** регулирует отношения в области охраны и использования животного мира, а также в сфере сохранения и восстановления среды его обитания в целях обеспечения биологического разнообразия, устойчивого использования всех его компонентов, создания условий для его устойчивого существования, сохранения генетического фонда диких животных и иной защиты животного мира как неотъемлемого элемента природной среды. Этот закон регулирует прежде всего отношения в области охраны и использования объектов животного мира, обитающих 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 не только данным законом, но и другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, а также законами и нормативными правовыми актами субъектов РФ (статья 3 закона № 52-ФЗ). Отношения в области охраны и использования сельскохозяйственных и других одомашненных животных, а также диких животных, содержащихся в неволе, регулируются другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ. Отношения в области охраны и использования среды обитания объектов животного мира регулируются законом 52-ФЗ, иными законами и нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Отношения в области охраны и использования объектов животного мира континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ регулируются законом №

52-ФЗ в той мере, в какой это допускается федеральными законами и нормами международного права.

Имущественные отношения в области охраны и использования животного мира регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено законом № 52-ФЗ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ. Статьей 4 закона № 52-ФЗ установлено, что животный мир в пределах территории РФ является государственной собственностью. РФ обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ в отношении объектов животного мира в порядке, определяемом законом № 52-ФЗ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, а также нормами международного права. Разграничение государственной собственности на животный мир на федеральную собственность и собственность субъектов РФ осуществляется в порядке, установленном федеральным законом. Вопросы владения, пользования, распоряжения животным миром на территории РФ относятся к совместному ведению РФ и субъектов РФ. Законом № 52-ФЗ определены полномочия органов государственной власти в области охраны и использования животного мира, требования к ведению государственного учета и государственного кадастра объектов животного мира, а также проведения государственного мониторинга и контроля в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания и ряд других.

**Федеральный закон № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»** устанавливает участников отношений в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, определяет права собственности на водные биоресурсы, устанавливает объекты и виды рыболовства, рыбохозяйственные бассейны и водные объекты рыбохозяйственного значения, а также положения, регламентирующие рыболовство и управление в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов и среды их обитания. Действие этого закона распространяется на 1) внутренние воды РФ, в т.ч. внутренние морские воды, а также на территориальное море РФ, континентальный шельф и исключительную экономическую зону РФ; 2) суда, находящиеся в открытом водном пространстве вне пределов РФ, плавающие под Государственным флагом РФ и приписанные к портам РФ, если иное не предусмотрено международным договором РФ; 3) сухопутную территорию РФ, используемую в целях рыболовства и сохранения водных биоресурсов. Законодательство о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов основывается на следующих принципах: 1) учет

значения водных биоресурсов как основы жизни и деятельности человека; согласно этому принципу регулирование отношений в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов осуществляется исходя из представлений о них как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом человеком для потребления, в качестве основы осуществления хозяйственной и иной деятельности, и одновременно как об объекте права собственности и иных прав на водные биоресурсы; 2) приоритет сохранения водных биоресурсов и их рационального использования перед использованием водных биоресурсов в качестве объекта права собственности и иных прав; согласно этому принципу владение, пользование и распоряжение водными биоресурсами осуществляются собственниками свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде и состоянию водных биоресурсов; 3) приоритет сохранения особо ценных и ценных видов водных биоресурсов; согласно этому принципу осуществление рыболовства в отношении особо ценных и ценных видов водных биоресурсов ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами; 4) установление дифференцированного правового режима водных биоресурсов, отнесенных к объектам рыболовства; согласно этому принципу при определении правового режима указанных водных биоресурсов должны учитываться их биологические особенности, экономическое значение, доступность для использования и другие факторы; 5) участие граждан, общественных объединений, объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов) в решении вопросов, касающихся рыболовства и сохранения водных биоресурсов; возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством; 6) учет интересов населения, для которого рыболовство является основой существования, в т.ч. коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ; согласно этому принципу им должен быть обеспечен доступ к водным биоресурсам, отнесенным к объектам рыболовства для обеспечения жизнедеятельности населения; 7) предоставление в пользование водных биоресурсов, отнесенных к объектам рыболовства, гласно и открыто; согласно этому принципу информация о таком предоставлении, в т.ч. о распределении квот добычи (вылова) водных биоресурсов между лицами, у которых возникает право на добычу (вылов) указанных водных биоресурсов, общедоступна; 8) лимитирование объема добычи (вылова) водных биоресурсов с учетом экологических, социальных и экономических факторов, в т.ч. информации о производстве и реализации рыбной и иной продукции из водных биоресурсов; 9) платность использования водных биоре-

сурсов, отнесенных к объектам рыболовства; согласно этому принципу любое использование указанных водных биоресурсов осуществляется за плату, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

В соответствии со статьей 71 Конституции РФ к ведению РФ относится, в т.ч., «определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ». С учетом этой конституционной нормы были приняты следующие федеральные законы: № 187-ФЗ «О континентальном шельфе РФ», № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне РФ», № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ». Эти законы определяют статус, суверенные права и юрисдикцию РФ на континентальном шельфе и в ее исключительной экономической зоне, правовой режим внутренних морских вод, территориального моря и прилегающей зоны РФ, включая права РФ в ее внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне, а также порядок их осуществления в соответствии с Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ.

При уточнении правовых норм природопользования в соответствии с нормативно-правовыми документами, указанными в данном подразделе, следует использовать их последние по времени редакции. Это связано с внесением в них дополнений и изменений в последующие после их принятия периоды.

Следует также отметить массовый характер нарушений требований природоресурсного законодательства в РФ, что связано со многими причинами, главными из которых являются – коррупция и слабый контроль исполнения соответствующих требований.

### Контрольные вопросы

1. Укажите основные виды законодательства в сфере природопользования.
2. Какие основные законодательные акты действуют в сферах:
  - землепользования;
  - использования водных ресурсов;
  - использования лесных ресурсов;
  - недропользования;
  - использования биологических ресурсов?
3. Каково назначение законодательства в сфере природопользования?

## 1.4. Плата за пользование природными ресурсами

Плотность природопользования направлена на экономическое стимулирование рационального использования природных ресурсов. Получаемые денежные средства подлежат направлению на различные цели и прежде всего на цели воспроизводства и восстановления используемых природных ресурсов. Экономические механизмы являются наиболее эффективными из всех средств управления природопользованием и обеспечением экологической безопасности в целом, поэтому широко применяются в практике практически всех стран. При этом необходимо учитывать множество других факторов по учету интересов хозяйствующих субъектов, экономической ситуации в стране и в ее отдельных регионах, общие объемы ресурсов, нормативы предельных нагрузок на экосистемы и т.д. Административные методы с расширением рыночных экологических отношений используются в последнее время в значительно меньших объемах чем прежде.

**1. Земельные ресурсы.** Плата за использование земли установлена Земельным кодексом РФ (ЗК РФ), согласно которому (ст. 1) любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, определенных законодательством РФ. Предусмотрено два вида платы за использование земли — земельный налог и арендная плата за землю.

Земельный налог (ЗН) устанавливается Налоговым Кодексом (НК) РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, вводится в действие и прекращает действовать в соответствии с НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований и обязателен к уплате на их территориях.

Плательщиками ЗН, в соответствии со ст. 388 части 2-й НК РФ, признаются организации и физические лица, обладающие, на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения земельными участками, расположенными в пределах муниципального образования. Не признаются плательщиками ЗН организации и физические лица в отношении земельных участков, находящихся у них на праве безвозмездного срочного пользования или переданных им по договору аренды. В этом случае плата за землю входит в сумму арендной платы.

Не признаются объектом налогообложения земельные участки, изъятые из оборота и ограниченные в обороте в соответствии с законодательством РФ [занятые особо ценными объектами культурного

наследия народов РФ, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия; предоставленные для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд; земельные участки из состава земель лесного фонда; земельные участки, занятые находящимися в государственной собственности водными объектами в составе водного фонда, особо охраняемые природные территории].

Налоговая база определяется как кадастровая стоимость земельных участков, признаваемых объектом налогообложения в соответствии со ст. 389 части 2-й НК РФ. Земельным участком, согласно ст. 11.1 ЗК РФ, является часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами. В частности, порядок местоположения границ земельного участка установлен п. 7 ст. 38 Федерального закона от 24.7.2007 №221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости».

Для установления кадастровой стоимости земельных участков проводится государственная кадастровая оценка земель, за исключением случаев, когда кадастровая стоимость земельного участка устанавливается равной его рыночной стоимости. В случаях, если кадастровая стоимость земли не определена, для целей, указанных в ст. 65 ЗК РФ, применяется нормативная цена земли.

Согласно ст. 25 Закона РФ от 11.10.1991 № 1738-1 «О плате за землю» нормативная цена земли – показатель, характеризующий стоимость участка определенного качества и местоположения, исходя из потенциального дохода за расчетный срок окупаемости. Порядок определения нормативной цены земли, согласно этому закону, устанавливается Правительством РФ. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 15.3.1997 №319 установлено, что нормативная цена земли применяется в случаях, предусмотренных законодательством РФ, и ежегодно определяется органами исполнительной власти субъектов РФ для земель различного целевого назначения по оценочным зонам, административным районам, поселениям или их группам. Также органы местного самоуправления (администрации) по мере развития рынка земли могут своими решениями уточнять количество оценочных зон и их границы, повышать или понижать установленную нормативную цену земли, но не более чем на 25%, однако установленная нормативная цена земли не должна превышать 75% уровня рыночной цены на типичные земельные участки соответствующего целевого назначения. Рыночная стоимость земельного участка устанавливается в соответствии с Федеральным законом от 29.7.1998 №135-ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ». Органы исполнитель-

ной власти субъектов РФ утверждают средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу).

В соответствии со ст. 394 части 2-й НК РФ налоговые ставки устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований и не могут превышать: 0,3% в отношении земельных участков, отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах и используемых для сельскохозяйственного производства; занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса (за исключением доли в праве на земельный участок, приходящейся на объект, не относящийся к жилищному фонду и к объектам инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса) или приобретенных (предоставленных) для жилищного строительства; приобретенных (предоставленных) для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства, а также дачного хозяйства; 1,5% в отношении прочих земельных участков. При этом допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий земель и/или разрешенного использования земельного участка, что является, на наш взгляд, причиной многочисленных махинаций и коррупции.

По результатам проведения государственной кадастровой оценки земель сведения о кадастровой стоимости земельных участков предоставляются плательщикам ЗН в порядке, определенном федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на то Правительством РФ. Постановлением Правительства РФ от 7.2.2008 №52 установлено, что территориальные органы Федерального агентства кадастра объектов недвижимости для целей налогообложения бесплатно предоставляют плательщику ЗН по его письменному заявлению сведения о кадастровой стоимости земельных участков в виде кадастрового номера объекта недвижимости и его кадастровой стоимости в порядке, установленном ст. 14 Федерального закона от 24.7.2007 №221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости».

В отношении земельных участков, приобретенных (предоставленных) в собственность физическими и юридическими лицами на условиях осуществления на них жилищного строительства, за исключением индивидуального жилищного строительства, осуществляемого физическими лицами, исчисление суммы налога (суммы авансовых платежей по налогу) производится налогоплательщиками организациями или физическими лицами, являющимися индивидуальными предпринимателями: 1) с учётом коэффициента 2,0 в течение трёхлетнего

срока строительства начиная с даты государственной регистрации прав на данные земельные участки вплоть до государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости; 2) с учётом коэффициента 4,0 в течение периода, превышающего трёхлетний срок строительства, вплоть до даты государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости. В случае завершения такого жилищного строительства и государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости до истечения трёхлетнего срока строительства сумма налога, уплаченного за этот период сверх суммы налога, исчисленной с учётом коэффициента 1,0, признаётся суммой излишне уплаченного налога и подлежит зачёту (возврату) налогоплательщику в общеустановленном порядке. В отношении земельных участков, приобретённых (предоставленных) в собственность физическими лицами для индивидуального жилищного строительства, исчисление суммы налога (суммы авансовых платежей по налогу) производится с учётом коэффициента 2,0 по истечении десяти лет с даты государственной регистрации прав на данные земельные участки вплоть до государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости.

Срок уплаты ЗН для плательщиков – организаций или физических лиц, являющихся индивидуальными предпринимателями, не может быть установлен ранее 1 февраля года, следующего за истекшим налоговым периодом, а для налогоплательщиков физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, ранее 1 ноября года, следующего за истекшим налоговым периодом.

НК РФ предусматривает предоставление налоговых льгот по ЗН: ст. 395 части 2-й устанавливает перечень физических лиц, организаций и учреждений, которые освобождены от его уплаты. Согласно ст. 387 части 2-й НК РФ нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) могут также устанавливаться налоговые льготы, основания и порядок их применения, включая установление размера не облагаемой налогом суммы для отдельных категорий плательщиков ЗН, что также является источником многочисленных экономических махинаций.

**Арендная плата за землю.** Согласно ст. 5 ЗК РФ участниками земельных отношений являются граждане, юридические лица, РФ, субъекты РФ, муниципальные образования. Арендаторы земельных участков определены как лица, владеющие и пользующиеся земельными участками по договору аренды или договору субаренды. За земли, переданные в аренду, взимается арендная плата. Порядок

определения размера арендной платы за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, а также порядок, условия и сроки ее внесения устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ. Порядок определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в собственности РФ, субъектов РФ или муниципальной собственности, порядок, условия и сроки ее внесения устанавливаются соответственно Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления. Порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земельные участки, находящиеся в частной собственности, устанавливаются договорами аренды земельных участков.

Порядок определения размера арендной платы за земли, находящиеся в собственности РФ, субъектов РФ или муниципальной собственности, порядок, условия и сроки ее внесения установлены постановлением Правительства РФ от 16.7.2009 №582. Согласно данному постановлению, размер арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в собственности РФ и расположенных на территории РФ, в расчете на год определяется Федеральным агентством по управлению государственным имуществом одним из описанных в постановлении способов в зависимости от типа участка, статуса арендатора, предполагаемого использования участка и пр. Арендная плата определяется на основании кадастровой стоимости земельного участка и рассчитывается в процентах (от 0,01 до 2,0%) либо по результатам торгов (конкурсов, аукционов) в случае, если право на заключение договора аренды земельного участка приобретает в порядке, установленном земельным законодательством РФ, на торгах (конкурсах, аукционах) или если земельный участок предоставлен в аренду для его комплексного освоения в целях жилищного строительства (арендная плата определяется на аукционе в порядке, предусмотренном ЗК РФ); а также в соответствии со ставками арендной платы либо методическими указаниями по ее расчету, утвержденными Минэкономразвития РФ, на основании рыночной стоимости земельных участков, определяемой в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности.

Арендная плата за земельный участок в случаях, не указанных в Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности РФ, утвержденных постановлением Правительства РФ от 16.7.2009 №582, рассчитывается на основании рыночной стоимости земельного участка, определяемой в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности.

**2. Ресурсы недр.** Согласно Закону РФ «О недрах» недра, являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения. За пользование недрами законодательством РФ установлены налог на добычу полезных ископаемых и два вида платы – при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, и регулярные платежи.

**Налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ).** Федеральным законом от 08.08.2001 №126-ФЗ часть 2-я НК РФ была дополнена новой гл. 26 «Налог на добычу полезных ископаемых»; этот налог отнесен ст. 50 БК РФ к категории федеральных налогов, он подлежит зачислению в доход федерального бюджета: по нормативу 100% в части добычи полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, добычи полезных ископаемых на континентальном шельфе РФ, в исключительно экономической зоне РФ и за пределами территории РФ; по нормативу 40% в части ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья), природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых. Плательщиками НДПИ являются организации и индивидуальные предприниматели, признаваемые пользователями недр.

Полезным ископаемым признается продукция горнодобывающей промышленности и разработки карьеров, содержащаяся в фактически добытом (извлеченном) из недр (отходов, потерь) минеральном сырье (породе, жидкости и иной смеси) и по своему качеству соответствующая государственному стандарту, а в случае отсутствия указанных стандартов – стандарту (техническим условиям) организации (предприятия). Полезным ископаемым также признается продукция, являющаяся результатом разработки месторождения, получаемая из минерального сырья с применением перерабатывающих технологий, являющихся специальными видами добычных работ, а также отнесенных к таковым в соответствии с лицензией на пользование недрами. Перечень видов добытого полезного ископаемого определен ст. 337 части 2-1 НК РФ.

Ряд полезных ископаемых не признается объектом налогообложения: а) общераспространенные полезные ископаемые и подземные воды, добытые индивидуальным предпринимателем и используемые для личного потребления; б) геологические коллекционные материалы; в) полезные ископаемые, добытые при образовании, использовании, реконструкции и ремонте охраняемых геологических объектов; г) полезные ископаемые, извлеченные из отвалов или отходов (потерь)

горнодобывающей и связанных с ней перерабатывающих производств; д) дренажные подземные воды, не учитываемые на государственном балансе запасов полезных ископаемых (ст.336 части 2-й НК РФ).

Ставки по налогу на добычу полезных ископаемых варьируют в достаточно широком интервале в зависимости от вида полезных ископаемых и качества исходных руд или иного сырья. Для стимулирования полноты и эффективности извлечения полезных компонентов используется нулевая ставка, особенно при извлечении компонентов из отходов основного производства, отвалов, при добыче лечебных минеральных вод, использовании отработанных месторождений и ряде других случаев.

В целом ставки налога на основные полезные ископаемые, кроме нефти и газа, находятся в пределах от 3,8 до 8% от стоимости добытых компонентов.

Ставка 419 руб. (с 1.01 по 31.12. 2011), 446 руб. (с 1.01 по 31.12.2012), 470 руб. (начиная с 1.01.2013) – за 1 т добытой нефти обезвоженной стабилизированной (при этом налоговая ставка умножается на коэффициент, характеризующий динамику мировых пен на нефть, и на коэффициент, характеризующий степень выработанности конкретного участка недр): ставка 17,5% – газового конденсата из всех видов месторождений углеводородного сырья; 237 руб. (с 1.01 по 31.12.2011); 251 руб. (с 1.01 по 31.12.2012), 265 руб. (начиная с 1.01.2013) – за 1000 м<sup>3</sup> газа при добыче природного газа из всех видов месторождений углеводородного сырья.

Система налогообложения при выполнении соглашения о разделе продукции (СРП) входит в число специальных налоговых режимов. Однако эта система не предусматривает введения особого налога. Предусматривается только специальный порядок учета доходов и расходов для уплаты налогов и сборов. Все особенности налогообложения в случае СРП определены в главе 26.4 части 2-й НК РФ.

Соглашения о разделе продукции широко применяются в контрактах с иностранными фирмами особенно с конца 1990-х годов. При этом очень часто на крайне не выгодных для РФ условиях, в том числе с несоблюдением экологических требований по охране окружающей среды.

Разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, установлены ст. 39 Закона РФ от 21.2.1992 отнесены ст. 57 Бюджетного Кодекса (БК) РФ к доходам бюджетов субъектов РФ, подлежащих зачислению в эти бюджеты по нормативу 100%. Плательщиками разовых платежей за пользование недрами в этих случаях являются субъекты предпри-

нимательской деятельности, в т.ч. участники простого товарищества, иностранные граждане юридические лица, получившие право на пользование недрами (ст.40 Закона РФ «О недрах».

Минимальные (стартовые) размеры разовых платежей за пользование недрами устанавливаются в размере не менее 10% величины суммы НДС в расчете на среднегодовую мощность добывающей организации.

Регулярные платежи за пользование недрами установлены ст. 39 Закона РФ «О недрах» и отнесены ст. 50 и 56 БК РФ к налоговым доходам федерального бюджета и бюджета субъектов РФ. При выполнении СРП регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) подлежат зачислению в федеральный бюджет по нормативу 100% в случае добычи природного газа и любых иных полезных ископаемых на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне РФ, за пределами территории РФ, по нормативу 95% в случае добычи углеводородного сырья (за исключением природного газа), а оставшиеся 5% подлежат зачислению в бюджет субъектов РФ.

Соответственно плательщиками регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) являются юридические и физические лица, получившие исключительные права на поиск и оценку месторождений полезных ископаемых, разведку полезных ископаемых, геологическое изучение и оценку пригодности участков недр для строительства и эксплуатации сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, эксплуатацию подземных сооружений с добычей полезных ископаемых, за исключением инженерных сооружений неглубокого залегания (до 5 метров), используемых по целевому назначению.

При этом к строительству и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, относятся также строительство искусственных сооружений и прокладка кабелей и трубопроводов под водой.

Следует отметить, что за последние 20 лет разведка полезных ископаемых в РФ проводилась в крайне незначительном объеме. Наблюдается лишь хищническое использование ранее открытых месторождений, часто с нарушением всех экологических требований. Взимаемые платежи за ресурсы недр и земли идут на различные экономические нужды РФ и в крайне малом объеме – на решение экологических проблем.

Размеры регулярных платежей за пользование недрами определяются в зависимости от экономико-географических условий, размера

участка недр, вида полезного ископаемого, продолжительности работ, степени геологической изученности территории и степени риска.

Регулярный платеж за пользование недрами взимается за площадь лицензионного участка, предоставленного недропользователю.

Ставка регулярного платежа за пользование недрами устанавливается за 1 км<sup>2</sup> площади участка недр в год. Конкретный размер ставки регулярного платежа за пользование недрами устанавливается федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами отдельно по каждому участку недр.

**3. Водные ресурсы.** Согласно ст. 1 Водного кодекса (ВК) РФ, водные ресурсы поверхностные и подземные воды, которые находятся в водных объектах и используются или могут быть использованы. Водный объект означает природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима; водный режим есть изменение во времени уровней, расхода и объема воды в водном объекте. Законодательством РФ установлено два вида платы за пользование водными объектами – водный налог, отнесенный к категории федеральных налогов и взимаемый при осуществлении специального и/или особого водопользования, и плата за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований.

Водный налог (ВН). На основании ст. 1 Федерального закона от 28.7.2004 №83-ФЗ «О внесении изменений в часть 2-ю НК РФ введён ВН, отнесённый ст. 50 БК РФ к категории федеральных налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами и подлежащего зачислению в доход федерального бюджета по нормативу 100%. Соответственно, налогоплательщиками ВН являются организации и физические лица, осуществляющие специальное и/или особое водопользование в соответствии с законодательством РФ.

Налоговая база по каждому виду водопользования определяется налогоплательщиками отдельно в отношении каждого водного объекта.

Объектами обложения ВН признаются следующие виды пользования водными объектами: а) забор воды из водных объектов; налоговая база – объем воды, забранной из водного объекта за налоговый период, определяется на основании показаний водоизмерительных приборов, отражаемых в журнале первичного учета использования воды или, при отсутствии соответствующих приборов учета, объем воды определяется исходя из времени работы и производительности технических средств; и отсутствии и этих возможностей объем забранной воды

определяется исходя из норм водопотребления; б) использование акватории водных объектов, за исключением лесосплава в плотках и кошелях; налоговая база определяется как площадь предоставленного водного пространства, исчисляемая по данным лицензии на водопользование (договора на водопользование), а в случае отсутствия в лицензии (договоре) таких данных – по материалам соответствующей технической и проектной документации; в) использование водных объектов без забора воды для целей гидроэнергетики: налоговая база определяется как количество произведенной за налоговый период электроэнергии; г) использование водных объектов для целей лесосплава в плотках и кошелях; налоговая база определяется как 1/100 произведения объема древесины, сплаваемой в плотках и кошелях за налоговый период, выраженного в тыс. м<sup>3</sup>, на расстояние сплава, выраженного в км (ст. 333.8 и 333.10 части 2-й НК РФ).

Размер налоговой ставки ВН при заборе воды из водных объектов для снабжения населения установлен в размере 70 руб. за 1000 м<sup>3</sup> воды, забранной из водного объекта. При заборе воды сверх установленных квартальных (годовых) лимитов водопользования налоговые ставки в части такого превышения установлены в 5-кратном размере относительно действующих налоговых ставок. В случае отсутствия у налогоплательщика утвержденных квартальных лимитов определяются расчетно как  $j$  утвержденного годового лимита.

Законодательством РФ не предусмотрено предоставление льгот при уплате ВН. Вместе с тем п. 2 ст. 333.9 части 2-й НК РФ установлен закрытый и конкретный перечень видов пользования водными объектами, не признаваемых объектами обложения ВН.

Плата за пользование водными объектами установлена ВК РФ (ст. 3). Физические и юридические лица приобретают право пользования поверхностными водными объектами на основании договоров водопользования или решений о предоставлении водных объектов в пользование. Исходя из положения ст.13 ВК РФ условие о плате за пользование водным объектом или его частью является существенным в содержании договора водопользования. Физические и юридические лица приобретают право пользования подземными водными объектами по основаниям и в порядке, которые установлены законодательством о недрах, в частности Законом РФ «О недрах».

В соответствии со ст. 20 ВК РФ ставки платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, порядок расчета и взимания такой платы устанавливается соответственно Правительством РФ, органами государственной власти

субъектов РФ, органами местного самоуправления. Ставки платы за пользование водными объектами, находящимися в собственности, утверждены постановлением Правительства РФ от 30.12.2006 №876. Размеры ставок платы за забор (изъятие) воды из поверхностных водных объектов или их отдельных частей (за исключением морей) в пределах объема допустимого забора воды, установленного договором водопользования, определены в разделе I приложения к названному постановлению Правительства РФ. В каждом бассейне ставки платы за забор воды из поверхностных водных объектов или их отдельных частей дифференцированы по субъектам РФ. Размеры ставок платы за забор воды из поверхностных водных объектов или их отдельных частей по речным бассейнам конкретных рек или рек бассейнов соответствующих морей установлены в руб. за 1000 м<sup>3</sup> воды.

Размер ставки платы за забор водных ресурсов из поверхностных водных объектов или их частей для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения населения установлен в размере 70 руб. за 1000 м<sup>3</sup> воды, забранной из водного объекта. Размер ставки платы за забор водных ресурсов, установленной по речному бассейну, применяется в отношении всех поверхностных водных объектов, расположенных на территории речного бассейна.

Порядок расчета и взимания платы за пользование поверхностными водными объектами или их частями, находящимися в федеральной собственности, предоставляемыми на основании договоров водопользования для осуществления забора из водных объектов или их частей; использования водных объектов или их частей без забора воды для целей производства электрической энергии; использования акватории водных объектов или их частей, в т.ч. для рекреационных целей, установлен Правилами расчета и взимания платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, утвержденными постановлением Правительства РФ от 14.14.2006 № 764.

Взимаемые платежи зачисляются в соответствующие бюджеты в зависимости от принадлежности водного объекта (в Федеральный бюджет РФ, бюджет субъекта РФ, бюджеты поселений, муниципальных районов, городских округов).

При заборе воды из водного источника ее последующее распределение между потребителями также лимитируется, оплачивается по тарифу, а перерасход воды потребителями сверх установленного лимита оплачивается по 5-кратному тарифу. Величина тарифа зависит от вида воды (очищенная водопроводная из поверхностных источников, неочищенная из подземных источников) и согласуется собственником воды с местной администрацией.

Лимиты воды и 5-кратное увеличение платы за сверхлимитную воду позволяют достаточно эффективно стимулировать рациональное, бережное использование водных ресурсов.

В большинстве стран мира водные ресурсы остродефицитны, поэтому РФ, имеющая значительные запасы пресных вод, в ближайшем будущем будет активно поставлять чистую воду на внешние рынки. Задача состоит в улучшении качества имеющихся вод, в недопущении загрязнения рек, озер, водохранилищ и подземных горизонтов.

**4. Лесные ресурсы.** Плата за использование лесов установлена Лесным кодексом РФ (ЛК РФ) Законодательством РФ за использование лесом предусмотрено два вида платы – арендная плата по договору аренды лесного участка и плата по договору купли-продажи лесных насаждений.

Арендная плата по договору аренды лесного участка установлена ст. 94 ЛК РФ, отнесена ст. 51 и 57 БК РФ к категории неналоговых доходов федерального бюджета и бюджета субъектов РФ и подлежит в части минимального размера арендной платы, зачислению в федеральный бюджет по нормативу 100%, а в части, превышающей минимальный размер арендной платы, зачислению в бюджет соответствующего субъекта РФ по нормативу 100%. Соответственно плательщиками арендной платы по договору аренды лесного участка являются юридические и физические лица, являющиеся стороной такого договора.

Размер арендной платы определяется на основе минимального размера арендной платы, устанавливаемого в соответствии со ст. 73. ЛК РФ.

Ставки платы за единицу объема лесных ресурсов установлены в табл. № 1, 2, 5-7 постановления Правительства РФ от 22.5.2007 №310. Для определения таких ставок лесные ресурсы поделены на 5 групп: древесина лесных насаждений основных пород, древесина лесных насаждений неосновных пород, живица, недревесные лесные ресурсы, пищевые лесные ресурсы и лекарственные растения.

При определении ставки платы за единицу объема древесины лесных насаждений основной породы необходимо учитывать особенности определения и применения ставок платы, представленные в примечании к табл. №1 и 2 постановления Правительства РФ от 22.5.2007 №310 «О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности».

При использовании лесного участка без изъятия лесных ресурсов минимальный размер арендной платы определяется как произведение

ставки платы за единицу площади лесного участка на площадь арендуемого участка. Ставки платы за единицу площади лесного участка установлены в упомянутом постановлении Правительства РФ. Эти ставки платы поделены на 10 групп – при ведении охотничьего хозяйства и осуществлении охоты; при ведении сельского хозяйства; при осуществлении научно-исследовательской и образовательной деятельности; при осуществлении рекреационной деятельности; при создании лесных плантаций и их эксплуатации; при выращивании лесных плодовых, ягодных, декоративных растений и лекарственных растений; при использовании лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр и разработке месторождений полезных ископаемых; при строительстве и эксплуатации водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений и специализированных портов; при строительстве, реконструкции и эксплуатации линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов; при переработке древесины и иных лесных ресурсов; при выполнении изыскательских работ.

Размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений, за исключением платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, определяется на основе минимального размера платы, устанавливаемого в соответствии со ст. 76 Л К РФ.

Ставки платы за единицу объема древесины, заготавливаемой на землях, находящихся в федеральной собственности, установлены в том же постановления Правительства РФ от 22.5.2007 года. Ставки платы за единицу объема древесины, заготавливаемой на землях, находящихся в собственности субъектов РФ и муниципальной собственности, устанавливаются соответственно органами государственной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления. Плата по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд определяете по ставкам, устанавливаемым органами государственной власти субъектов РФ,

Все такие ставки могут индексироваться. Например, при расчете размера арендной платы и размера платы по договору купли-продажи лесных насаждений в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 13.12.2010 №357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» ставки платы за единицу объема древесины, заготавливаемой на землях, находящихся в федеральной собственности, установленные Правительством РФ в 2007 г., применяются в 2011 г. с коэффициентом 1,3, а ставки платы за единицу объема лесных ресурсов (за исключением древесины) и ставки платы за единицу площади лесного участка для аренды лесного участка, нахо-

дящегося в федеральной собственности, установленные Правительством РФ в 2007 г., применяются в 2011 г. с коэффициентом 1,13.

Законодательством РФ не предусматривается льгот при плате за использование лесов. Однако при определении платы за аренду лесного участка, используемого для реализации инвестиционного проекта, включенного в перечень приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, в соответствии с п. 1.1 постановления Правительства РФ от 22.5.2007 №310, в течение срока окупаемости этого проекта к утвержденным указанным постановлением ставкам платы за единицу объема лесных ресурсов и ставкам платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности, применяется понижающий коэффициент 0,5.

За использование лесов с нарушением договора аренды лесного участка, договора, купли-продажи лесных насаждений, договора безвозмездного срочного пользования лесным участком, иных документов, на основании которых предоставляются лесные участки, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 300 до 500 руб.; на должностных лиц от 500 до 1000 руб., на юридических лиц от 5000 до 10000 руб. (ст. 8.25 КоАП РФ).

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.

Размеры штрафов за нарушение условий договоров аренды и купли-продажи при использовании лесов смехотворно низки, поэтому в практике РФ и Пензенской области, в частности, наблюдается переруб ценных пород, низкий уровень лесовосстановительных работ, разрушение существующих экосистем. Часто создаются «фирмы-однодневки» или проводится процедура банкротства фирм-лесоиспользователей, что, в свою очередь, еще более ухудшает экологическую и экономическую ситуацию во многих регионах России. В районах с развитой дорожной сетью европейской части РФ запасы деловой древесины и уровень их заготовки резко снизились за прошедшие 20 лет из-за хищнического переруба, в том числе фирмами Скандинавских стран. В отдельных регионах России до 50% заготовленной древесины имеет нелегальное происхождение. Бесконтрольно вырубается ценные породы – дуб, кедр, ясень, карельская береза. В частности, в Карелии в лесах осталось не более 2 тыс. деревьев карельской березы. Кроме того, были сокращены или ликвидированы многие леспромхозы и лесничества, что, в свою очередь, резко обострило пожарную и экологи-

ческую ситуацию из-за захламливания лесов сорными породами, буреломом, болезнями деревьев, вследствие сокращения рубок ухода и санитарных рубок.

**Сбор за пользование объектами животного мира** с пользователей такими объектами, осуществляющих их изъятие из среды обитания, введен ст. 35 Федерального закона от 24.4.1995 №52-ФЗ «О животном мире» и отнесен ст. 56 БК РФ к налоговым доходам бюджета субъекта РФ и подлежит зачислению по нормативу 100% в бюджет соответствующего субъекта РФ. Плательщиками сбора за пользование объектами животного мира, за исключением объектов животного мира, относящихся к объектам водных биологических ресурсов, признаются организации и физические лица, в т.ч. индивидуальные предприниматели, получающие в установленном порядке разрешение на добычу объектов животного мира на территории РФ (ст. 333.1 части 2-й НК РФ).

Ставки сбора за каждый объект животного мира устанавливаются в размерах, перечисленных в п. 1 ст. 333.3 части 2-й НК РФ.

Законодательством РФ не предусмотрено предоставление льгот при уплате сборов за пользование объектами животного мира. Вместе с тем в соответствии с п. 3 ст. 333.3 части 2-й НК РФ установлено, что ставки сбора за каждый объект животного мира, указанный в п. 1 названной статьи, устанавливаются в размере 0 руб. в случаях, если пользование такими объектами осуществляется в целях 1) охраны здоровья населения, устранения угрозы для жизни человека, предотвращения от заболеваний сельскохозяйственных и домашних животных, регулирования видового состава объектов животного мира, предотвращения нанесения ущерба экономике, животному миру и среде его обитания, а также в целях воспроизводства объектов животного мира, осуществляемого в соответствии с разрешением уполномоченного органа исполнительной власти; 2) изучения запасов, а также в научных целях в соответствии с законодательством РФ.

Сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов введен главой 25.1 части 2-й НК РФ с соответствующим перечнем видов, установленном п. 4 и 5 ст. 333.3. части 2-й НК РФ.

Пользование объектами животного мира или водными биологическими ресурсами без разрешения, если разрешение обязательно, либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением, а равно самовольная уступка права пользования объектами животного мира или права на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 ст. 8.17 КоАП РФ, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от

500 до 1000руб.; на должностных лиц от 1000 до 2000 руб.; на юридических лиц от 10000 до 20000 руб. (ст. 7.11 КоАП РФ).

Пользование биологическими ресурсами, внесенными в Красную книгу запрещено практически полностью. Значительные ограничения вводятся на период размножения видов и в ряде других случаев. Нарушения запретительных мер караются штрафами, а в отдельных случаях регулируются статьями Уголовного Кодекса РФ.

### Контрольные вопросы

1. Какова роль экономических механизмов в сфере природопользования?
2. Укажите виды платежей за использование земли?
3. Что понимается под понятием «недра»?
4. В каких случаях не взимается налог на добычу полезных ископаемых?
5. Каковы (примерно) размеры ставок налога на добычу полезных ископаемых различных видов?
6. Какие экономические механизмы применяют в сфере использования водных ресурсов?
7. Какие виды платы используют при пользовании лесами? В чем заключаются их недостатки?
8. Какие виды платежей применяют за пользование объектами животного мира?

### 1.5. Основы законодательства РФ в области охраны окружающей среды

Данный вид законодательства представляет совокупность правовых норм, действующих на территории РФ и регулирующих отношения в области охраны окружающей среды, а также отношения, возникающие в процессе разрешения экологических проблем. В соответствии с пунктами «д» и «к» статьи 72 Конституции РФ охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, а также законодательство об охране окружающей среды относятся к совместному ведению РФ и субъектов РФ.

Статья 2 Федерального закона № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» устанавливает: законодательство РФ в области охраны ОС основывается на Конституции РФ и состоит из настоящего Федерального закона, других федеральных законов, а также принимаемых в

соответствии с ними иных нормативных правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ». В преамбуле этого закона записано, что «в соответствии с Конституцией РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду (статья 42 Конституции РФ), каждый обязан сохранять природу и окружающую среду (статья 58 Конституции РФ), бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории РФ (статья 9 Конституции РФ)».

Для создания правового механизма обеспечения конституционных прав граждан, сохранения качества окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в целом в РФ принят ряд законов и подзаконных актов в этой области права.

С 1991 г. основным законом в области охраны окружающей среды являлся Закон РФ «Об охране окружающей природной среды», в основу которого был положен принцип «приоритет жизни и здоровья человека, обеспечения благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха человека». Однако с принятием в 2002 г. Федерального закона № 7-ФЗ этот принцип в З. РФ в области охраны ОС был утерян, что привело к деэкологизации законодательства РФ в целом.

Федеральный закон №7-ФЗ определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранения 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 РФ, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ.

Хотя данный закон определяет цели в соответствии с современными представлениями и принципами, реализованными в экологическом законодательстве всех развитых стран, он страдает нечеткостью и неполнотой в части установления средств для достижения этих целей, инструментов, находящихся в распоряжении государства для реализации экологической политики, возможностей гражданского общества воздействовать на ее формирование и осуществление. Поэто-

му значительная часть устанавливаемых законом норм имеет декларативный характер.

В соответствии со статьей 3 этого закона хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться на основе следующих принципов: соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду; обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека; научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества, 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 РФ, органов государственной власти субъектов РФ, 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; обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности; обязательность проведения в соответствии с законодательством РФ проверки проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан, на соответствие требованиям технических регламентов в области охраны окружающей среды; учет природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности; приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов; допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды; обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды, которого можно достигнуть на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов; обязательность участия в деятельности по

охране окружающей среды органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц; сохранение биологического разнообразия; обеспечение интегрированного и индивидуального подходов к установлению требований в области охраны окружающей среды к субъектам хозяйственной и иной деятельности, осуществляющим такую деятельность или планирующим осуществление такой деятельности; запрещение хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды; соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством; ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды; организация и развитие системы экологического образования, воспитание и формирование экологической культуры; участие граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач охраны окружающей среды; международное сотрудничество РФ в области охраны окружающей среды.

Данный закон указывает на необходимость принятия новых законов в области экологического аудита, экологического страхования, зон экологического бедствия и др., которые не приняты до настоящего времени.

**Федеральный закон № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»**, принятый в декабре 1997 г., регулирует отношения в области экологической экспертизы, направлен на реализацию конституционного права граждан РФ на благоприятную окружающую среду посредством предупреждения негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду. В соответствии с ним экологическая экспертиза – это 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.

Федеральный закон № 174-ФЗ является законом прямого действия и определяет виды экологической экспертизы, ее объекты и субъекты, требования к составу экспертной комиссии и заключению государственной экологической экспертизы, права, обязанности и ответственность субъектов экологической экспертизы, ее финансирование. Законом установлены принципы экологической экспертизы (статья 3), к которым относятся: презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности; обязательность проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы; комплексность оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий; обязательность учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы; достоверность и полнота информации, представляемой на экологическую экспертизу; независимость экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы; научная обоснованность, объективность и законность заключений экологической экспертизы; гласность, участие общественных организаций (объединений), учет общественного мнения; ответственность участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы.

Этот закон действовал как эффективный превентивный механизм обеспечения экологической безопасности практически без изменений в течение семи лет. Начиная с 2004 г. в него неоднократно вносились существенные смысловые изменения, прежде всего Федеральным законом №232 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» от 18.12.2006, которым из объектов государственной экологической экспертизы исключены проекты правовых актов нормативного и ненормативного характера, проекты всех видов градостроительной документации, предпроектная и проектная документация, а также иная документация. Эти изменения оказали значительное негативное влияние на качество предупредительного экологического контроля в РФ и, как следствие, привели к ухудшению состояния окружающей среды.

**Федеральный закон № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»** регулирует отношения в области организации, охраны и использования **особо охраняемых природных территорий (ООПТ)** в целях сохранения уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучения

естественных процессов в биосфере и контроля за изменением ее состояния, экологического воспитания населения. ООПТ относятся к объектам общенационального достояния. В соответствии с этим законом ООПТ – 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, решениями органов государственной власти полностью или частично изъятые из хозяйственного использования, для которых установлен режим особой охраны. Законом установлены категории и виды ООПТ, задачи их создания, порядок образования, другие нормы и требования, обеспечивающие их охрану. В соответствии со статьей 2 различаются следующие категории ООПТ с учетом особенностей их режима и статуса находящихся на них природоохранных учреждений: государственные природные заповедники, в т.ч. биосферные; национальные парки; природные парки; государственные природные заказники; памятники природы; дендрологические парки (дендрарий) и ботанические сады; лечебно-оздоровительные местности и курорты. Правительство РФ, соответствующие органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления могут устанавливать и иные категории ООПТ (территории, на которых находятся памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, охраняемые речные системы, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, микрозаповедники и др.). В Москве и С.-Петербурге полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований по установлению категорий ООПТ определяются законами этих субъектов РФ – городов федерального значения.

**Федеральный закон № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»** определяет принципы государственной политики и регулирует отношения в сфере изучения, использования, развития и охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов на территории РФ. Природные лечебные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности и курорты являются национальным достоянием народов РФ, предназначены для лечения и отдыха населения и относятся соответственно к особо охраняемым природным объектам и территориям, имеющим свои особенности в использовании и защите. В статье 1 этого Федерального закона приведены следующие основные понятия: природные лечебные ресурсы – минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, другие природные

объекты и условия, используемые для лечения и профилактики заболеваний и организации отдыха (лечебные свойства природных объектов и условий устанавливаются на основании научных исследований, многолетней практики и утверждаются федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами здравоохранения); лечебно-оздоровительная местность – территория, обладающая природными лечебными ресурсами и пригодная для организации лечения и профилактики заболеваний, а также для отдыха населения; курорт – освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях ООПТ, располагающая природными лечебными ресурсами и необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры; курорт федерального значения – освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях ООПТ, находящаяся в установленном порядке в ведении федеральных органов государственной власти; курорт регионального значения – освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях ООПТ, находящаяся в установленном порядке в ведении органа государственной власти субъекта РФ; курорт местного значения – освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях ООПТ, находящаяся в ведении органов местного самоуправления.

Отношения, связанные с использованием и охраной природных ресурсов, не отнесенных к лечебным, регулируются земельным, водным, лесным и иным законодательством о природных ресурсах.

Порядок и особенности функционирования отдельного курорта определяются положением о данном курорте. В зависимости от значения курорта положение о нем соответственно утверждается уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти либо соответствующим органом исполнительной власти субъекта РФ.

**Федеральный закон № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»** устанавливает правовые основы охраны атмосферного воздуха и направлен на реализацию конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии. Закон содержит основные понятия в этой области, основные принципы государственного управления в области охраны атмосферного воздуха, полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в области охраны атмосферного воздуха, требования к организации деятельности в этой области, организации и проведению государственного учета и государственного контроля и ряд других положений. В соответствии с этим законом атмосферный воздух – жизненно важный компонент окружающей

природной среды, представляющий собой естественную смесь газов атмосферы, находящуюся за пределами жилых, производственных и иных помещений.

Статьей 3 Федерального закона № 96-ФЗ установлены основные принципы государственного управления в области охраны атмосферного воздуха, к которым отнесены: приоритет охраны жизни и здоровья человека, настоящего и будущего поколений; обеспечение благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха человека; недопущение необратимых последствий загрязнения атмосферного воздуха для окружающей природной среды; обязательность государственного регулирования выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него; гласность, полнота и достоверность информации о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении; научная обоснованность, системность и комплексность подхода к охране атмосферного воздуха и охране окружающей природной среды в целом; обязательность соблюдения требований законодательства РФ в области охраны атмосферного воздуха, ответственность за нарушение данного законодательства.

В целях определения критериев безопасности и/или безвредности воздействия химических, физических и биологических факторов на людей, растения и животных, особо охраняемые природные территории и объекты, а также в целях оценки состояния атмосферного воздуха устанавливаются гигиенические и экологические нормативы качества атмосферного воздуха и предельно допустимые уровни физических воздействий на него (статья 11). Гигиенические и экологические нормативы качества атмосферного воздуха, предельно допустимые уровни физических воздействий на атмосферный воздух устанавливаются и пересматриваются в порядке, определенном Правительством РФ. В соответствии с законом установлены следующие виды контроля за охраной атмосферного воздуха: государственный, производственный и общественный. Определены права и обязанности государственных инспекторов по охране природы – **государственных инспекторов в области охраны окружающей среды**, осуществляющих контроль за охраной атмосферного воздуха, граждан, а также юридических лиц и общественных объединений в области охраны атмосферного воздуха.

**Федеральный закон № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»** определяет правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, а также

вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья. Основными принципами государственной политики в области обращения с отходами являются: охрана здоровья человека, поддержание или восстановление благоприятного состояния окружающей среды и сохранение биологического разнообразия; научно обоснованное сочетание экологических и экономических интересов общества в целях обеспечения устойчивого развития общества; использование новейших научно-технических достижений в целях реализации малоотходных и безотходных технологий; комплексная переработка материально-сырьевых ресурсов в целях уменьшения количества отходов; использование методов экономического регулирования деятельности в области обращения с отходами в целях уменьшения количества отходов и вовлечения их в хозяйственный оборот; доступ в соответствии с законодательством РФ к информации в области обращения с отходами; участие РФ в международном сотрудничестве в области обращения с отходами. В этот закон Федеральным законом № 309 внесены принципиальные изменения, а именно, он дополнен статьей 4.1, которой установлено, что отходы в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду подразделяются на пять классов опасности: I класс — чрезвычайно опасные отходы; II класс — высокоопасные отходы; III класс — умеренно опасные отходы; IV класс — малоопасные отходы; V класс — практически неопасные отходы. Деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению опасных отходов подлежит лицензированию в соответствии с законодательством РФ. Федеральный закон № 89-ФЗ содержит требования к проектированию, строительству, реконструкции, консервации, ликвидации и эксплуатации предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов (статьи 10 и 11), а также требования к объектам размещения отходов (статья 12). Этим законом установлены требования к нормированию, государственному учету, отчетности в области обращения с отходами, в нем содержатся положения по экономическому регулированию в области обращения с отходами, контроля в этой области, а также установлена ответственность за нарушение законодательства РФ.

**Федеральный закон № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»** направлен на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду. При формулировании положений этого закона используются следующие основные понятия: санитарно-эпидемиологическое благополучие на-

селения — состояние здоровья населения, среды обитания человека, при котором отсутствует вредное воздействие факторов среды обитания на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности; среда обитания человека (далее — среда обитания) — совокупность объектов, явлений и факторов окружающей (природной и искусственной) среды, определяющая условия жизнедеятельности человека; факторы среды обитания — биологические (вирусные, бактериальные, паразитарные и иные), химические, физические (шум, вибрация, ультразвук, инфразвук, тепловые, ионизирующие, неионизирующие и иные излучения), социальные (питание, водоснабжение, условия быта, труда, отдыха) и иные факторы среды обитания, которые оказывают или могут оказывать воздействие на человека и/или на состояние здоровья будущих поколений. Отношения, возникающие в области охраны окружающей среды, в той мере, в какой необходимо для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, регулируются законодательством РФ об охране окружающей среды и этим Федеральным законом.

Значительную роль имеет данный Федеральный закон для обеспечения экологической безопасности населения в целом в сочетании с действием положений **Федеральных законов №3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»**, **общего технического регламента «О ядерной и радиационной безопасности» от 18.10.2010 г.**, соответствующих санитарных правил по профилактике канцерогенной опасности (**СанПиН 1.2.2353-08**), требований по применению пищевых добавок (**СанПиН 2.3.2.1293-03; СанПиН 2.3.2-1078-01**), **Федерального закона №29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов; Федерального закона №109-ФЗ «О безопасности обращения с пестицидами и агрохимикатами»**, **«Гигиенических норм содержания пестицидов в объектах окружающей среды» (ГН 1.2.2701-10)** и др.

**Федеральный закон №113-ФЗ «О гидрометеорологической службе»** закрепляет за Росгидрометом основные функциональные обязанности в проведении широкого комплекса измерений параметров окружающей среды, их обработки и подготовки к составлению ежегодного доклада о состоянии окружающей среды в РФ, что наряду с законами о «Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору», «Роспотребнадзору» конкретизирует направления работ по охране ОС и экологической безопасности.

## Контрольные вопросы

1. Укажите основные законодательные акты в сфере охраны окружающей среды.
2. Какова роль подзаконных актов в сфере охраны окружающей среды?
3. Каковы основные принципы государственной политики в области обращения с отходами?
4. Укажите основные принципы государственного управления в области охраны атмосферного воздуха.
5. Почему изменения, внесенные Федеральным законом №232-ФЗ в Градостроительный кодекс в 2006 г., оказали негативное влияние на качество предупредительного экологического контроля в РФ?

### 1.6. Экономические механизмы охраны окружающей среды (Плата за негативное воздействие на окружающую среду)

**Плата за негативное воздействие на окружающую среду** – денежные выплаты хозяйствующих субъектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, в бюджеты всех уровней и/или специальные (целевые) фонды (бюджетные или внебюджетные). Представляет собой практическую реализацию обобщения принципа **«загрязняющий платит»** на все виды негативного воздействия на окружающую среду. К 1992 г. принцип «загрязняющий платит» в той или иной мере, с разной широтой охвата негативных воздействий, разной точностью и последовательностью применения, с опорой на различные методологические подходы и в сочетании с различными другими элементами экономического и административного механизмов использовался в ряде развитых стран.

Существенную роль как для изучения теоретических вопросов, так и для отработки принципа на практике сыграла **Конференция ООН по окружающей среде** (Стокгольм, 1972).

В настоящее время принцип «загрязняющий платит» действует и, соответственно, применяется во всех развитых и многих развивающихся странах, а также во всех государствах с переходной экономикой (более 100 стран) [4].

Важнейшее обстоятельство – то, что общий объем воздействия современной цивилизации на биосферу превышает допустимый предел – несущую емкость биосферы. Из факта нарушения глобального экологического баланса следует, что при современном объеме антропогенной нагрузки на окружающую среду всякое негативное воздействие на нее,

даже не приводящее к конкретным регистрируемым изменениям, связываемым именно с этим воздействием, должно рассматриваться как избыточное, наносящее биосфере ущерб, не восполняемый человеком.

Несущая емкость биосферы определяет ограничение на допустимый объем антропогенных воздействий, и в настоящее время это ограничение не выполнено,

Из всех видов негативного воздействия лучше всего измеримым оказалось химическое загрязнение: относительно просто измеряются выброс загрязнителя источником и концентрация загрязнителя в среде, обычно имеются хотя бы грубые представления о действии его повышенных концентраций на экосистемы. Большая неопределенность отличает бактериальное загрязнение — основной вид антропогенных биологических воздействий. Физические воздействия — тепловое (термическое), шумовое, радиационное, электромагнитное, вибрационное и др. — сами по себе измеряются с удовлетворительной точностью, но плохо изучены их экологические последствия. Физические воздействия обычно также называют загрязнением, отчасти по той причине, что для их изучения и оценки применяют те же методологические схемы, что и для химического загрязнения. Совсем плохо обстоит дело с главным видом негативного антропогенного воздействия на окружающую среду — уничтожением естественных экосистем. Соответствующие экологические потери еще могут быть выражены количественными характеристиками, такими как площади или объемы, занятые экосистемами, их биологическое разнообразие и биологическая продуктивность, хотя эти характеристики немного говорят об экологической ценности экосистем — для этого надо ясно представлять себе их функции в обеспечении глобального экологического равновесия, их вклад в общий адаптационный потенциал биоты — до сколько-нибудь полного ответа на такие вопросы современной экологической науке еще далеко. Тем более неясен переход от названных характеристик к экономическим показателям, поэтому плата за негативное воздействие на ОС на практике представляет собой системы платежей за загрязнение окружающей среды — химическое, биологическое и в незначительной степени физическое (рис. 1).

Как и в случае других элементов системы налогов и сборов, выделяются два функциональных аспекта платежей. Основной аспект — стимулирующий (или регулирующий), должен обеспечивать стимулирование каждого экономического агента, являющегося источником негативных воздействий на окружающую среду, к снижению их объема. Очевидно, что чем выше уровень платежей за негативные воздействия, тем сильнее стимул к сокращению их объема (и, вместе с

тем, к сокрытию информации о таких воздействиях, к созданию препятствий в ее получении компетентными органами, к коррупционным отношениям с этими органами, определяющими размеры платежей и контролирующими их сбор). Однако платежи должны быть «по карману» тем предприятиям и другим экономическим агентам – источникам негативных воздействий (а также потребителям производимой продукции, если платежи за негативные воздействия в конечном счете переводятся на них – полностью или хотя бы частично), деятельность которых признается общественно необходимой, а их банкротство приведет к несоразмерно серьезным экономическим и социальным осложнениям. Как и во всех иных подобных случаях, такую грань априори определить невозможно даже теоретически, поэтому система платежей за негативные воздействия на окружающую среду должна проектироваться с учетом необходимости ее «подстройки» и регулирования применительно к конкретным социально-экономическим обстоятельствам.



Рис. 1. Схема системы платежей за загрязнение окружающей среды

В соответствии с приведенной схемой системы платежей находится их структура (рис. 2).

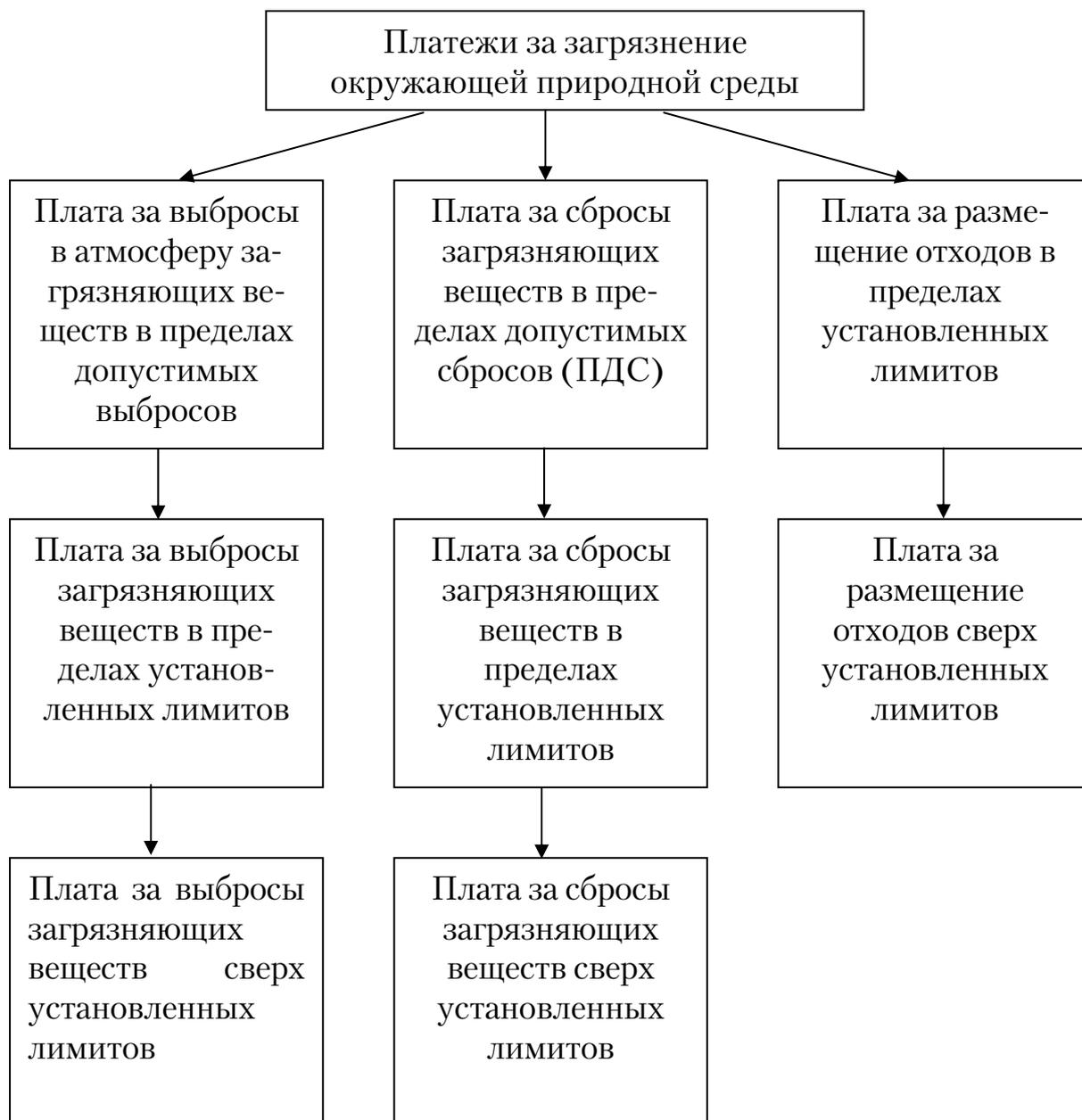


Рис. 2. Структура платежей за загрязнение окружающей среды

Другой аспект — фискальный, связан не столько с уровнем платежей, сколько с направлением их распределения и использования. Получателями этих средств, вообще говоря, могут быть государственный бюджет, бюджеты административно-территориальных единиц, целевые фонды (бюджетные или внебюджетные). Основная функция платежей — стимулирование природоохранных мер, осуществляемых, прежде всего, субъектами производственной деятельности. Однако серьезные мероприятия такого рода могут оказаться слишком

затратными в условиях слабой экономики, переживающей спад, острый инвестиционный дефицит и т.п. В этом случае фискальный аспект выступает на первый план, умелое использование собираемых средств обеспечивает реализацию целенаправленной экологической политики даже в очень трудной экономической ситуации.

Задача определения величины платы (составная часть первой из указанных проблем) имеет эколого-экономическую специфику и сталкивается едва ли не со всеми трудностями учета экологического фактора в экономике. Здесь возникают сложные вопросы — те или иные в зависимости от выбора методологии. Выделяются три основных подхода к решению этой задачи.

Первый из возможных подходов на ранних этапах разработки проблемы теоретически представлялся безусловно предпочтительным. Он основан на экономической оценке ущерба, наносимого негативным воздействием на окружающую среду. Ее неблагоприятное состояние сказывается на: здоровье людей (заболеваемости, смертности, трудоспособности и пр.); сохранности зданий и сооружений, скорости износа техники (и то и другое подвержено разрушительному влиянию загрязнений окружающей среды); объеме и качестве доступных для эксплуатации природных ресурсов, прежде всего биологических; сохранности, биоразнообразии, биопродуктивности экосистем и пр. Оценка ущерба основана на подсчете прямых и косвенных экономических и экологических потерь в результате негативного воздействия на окружающую среду, иначе говоря, «на выходе» производственной системы. Таким образом, анализ при использовании первого подхода направлен на экономическое, социальное и экологическое окружение источника воздействия.

Второй подход исходит из возможности прямой экономической оценки самих воздействий.

Необходимо обеспечить экологическую эффективность распределения и расходования средств, образуемых из платежей за негативные воздействия на окружающую среду. В противном случае не будет достигнута цель, ради которой вводится принцип «загрязнитель платит», и не только не будет обеспечена реализация мер по обеспечению экологической безопасности людей и охране природы, но, наоборот, их нецелевое или нерациональное расходование может оказать антиэкологическое действие.

Плата, особенно при ее достаточно высоких значениях, может стимулировать не только природоохранную деятельность, но также сокрытие и искажение информации о воздействиях на окружающую среду. Такое «негативное стимулирование» тем меньше проявляется на

практике, чем лучше отлажено законодательство, выше правовая культура общества и уровень работы правоохранительных органов. Эти аспекты выходят далеко за пределы природоохранной проблематики и вопросов функционирования системы, которая обеспечивает реализацию принципа «загрязняющий платит», но во многом определяют эффективность ее работы, (хотя, естественно, такая эффективность существенно зависит и от организации самой системы).

Закон РФ «Об охране окружающей природной среды» №2060-1 (принят Верховным Советом РСФСР 19.12.1991, введен в действие в феврале 1992 г., изменения от 21.2.1992 и 2.6.1993) обеспечил необходимую правовую основу для всеобъемлющего применения принципа «загрязняющий платит». В соответствии с законом «Об охране окружающей природной среды» Правительством РФ были приняты документы, определявшие систему платежей («О порядке разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду» (постановление от 3.8.1992 №545), «Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» (утвержден постановлением Правительства РФ от 28.8.1992 №632)). Ряд нормативных актов, конкретизировавших отдельные положения системы платежей за негативные воздействия на окружающую среду, был принят в последующие годы Минприроды РФ и Госкомэкологией РФ, а также другими министерствами и ведомствами (прежде всего, в части лимитирования сбросов загрязненных сточных вод в водные объекты).

Система платежей распространялась на все предприятия независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности. Платежи взимались за выбросы в атмосферный воздух, сброс загрязненных сточных вод, размещение твердых отходов на поверхности, а также любое подземное размещение загрязняющих веществ. В конце 1990-х гг. в ряде субъектов федерации проводились эксперименты по введению платежей за шумовое загрязнение и электромагнитное воздействие. Оставался нерешенным вопрос о платежах за радиационное воздействие, в т.ч. за размещение радиоактивных отходов.

Для каждого загрязняющего вещества вводилась **базовая ставка платежа**, которая рассчитывалась на основе показателя относительной опасности этого вещества для здоровья населения и окружающей среды. Такой показатель определялся на основе **предельно допустимых концентраций (ПДК)** загрязнителя в атмосферном воздухе населенных мест и поверхностных водах (с учетом их рыбохозяйственного значения). В случае отсутствия установленного ПДК расчет

осуществлялся на базе другого норматива — ориентировочного безопасного уровня воздействия (ОБУВ). Если ОБУВ также не был установлен, расчет показателя относительной опасности осуществлялся по аналогии с наиболее близким по свойствам поллютантом. Как ПДК, так и ОБУВ устанавливались органами санэпиднадзора.

Для конкретного стационарного источника загрязнений, вида загрязнителя и его «стока» (воздух, вода, поверхность, подземное пространство) величина возможного объема загрязняющего вещества разбивалась на три интервала.

**Первый интервал:** от 0 до предельно допустимого воздействия (в этом качестве используются, в частности, ПДВ — предельно допустимый выброс в атмосферный воздух, ПДС — предельно допустимый сброс в водные объекты). Загрязнение в объемах из этого интервала называется **нормативным**, оно оценивалось по базовой ставке, а плата за него вводилась в состав себестоимости продукции.

**Второй интервал:** от предельно допустимого воздействия до лимита, называемого **временно согласованным воздействием** (в частности, ВСВ — временно согласованный выброс, ВСС — временно согласованный сброс). Введение показателей временно согласованных воздействий обусловлено тем, что производственная база многих предприятий не позволяет им обеспечить соблюдение норматива предельно допустимых воздействий. При этом тяжелое экономическое положение (прежде всего, дефицит инвестиционных средств) не дает возможности модернизировать производственную базу, а введение запрета на деятельность таких предприятий приведет к тяжелым экономическим и, особенно, социальным последствиям. Объем воздействий из этого интервала называется **сверхнормативным**, он оценивался по умноженной на 5 базовой ставке, а плата за него вычиталась из прибыли. Третий интервал включает все значения объема воздействий сверх временно согласованного. Объем воздействий из этого интервала называется **сверхлимитным**, он оценивался по умноженной на 25 базовой ставке, а плата за него, как и за сверхнормативное воздействие, вычиталась из прибыли.

Платеж стационарного источника за загрязнение конкретным поллютантом вычислялся по формуле

$$C = \begin{cases} pV, & \text{если } V \leq V_{\text{ПДВ}}; \\ pV_{\text{ПДВ}} + 5p(V - V_{\text{ПДВ}}), & \text{если } V_{\text{ПДВ}} < V \leq V_{\text{ВСВ}}; \\ pV_{\text{ПДВ}} + 5p(V_{\text{ВСВ}} - V_{\text{ПДВ}}) + 25p(V - V_{\text{ВСВ}}), & \text{если } V > V_{\text{ВСВ}}. \end{cases}$$

Здесь  $C$  — объем платежа,  $p$  — базовая ставка платежа за данный вид негативного воздействия на окружающую среду,  $V$  — объем воздействия,  $K_{\text{пшв}}$  — предельно допустимое воздействие,  $V_{\text{всв}}$  — временно согласованное воздействие. Формула записана в предположении, что воздействие — выброс в атмосферный воздух в объеме  $V$ ; в случае сброса загрязненной воды вместо  $V$  и  $K_{\text{всв}}$  должны быть, соответственно,  $K_{\text{пдс}}$  — предельно допустимый сброс и  $V_{\text{всс}}$  — временно согласованный сброс, аналогично при размещении твердых отходов на поверхности и при подземном размещении поллютантов. Т.о., зависимость платежа от объема воздействия задавалась ступенчатой функцией.

Для конкретного источника загрязнений общая величина платы определялась как сумма платежей по всем видам загрязнителей и «стоков». При этом допускалось применение коэффициента дифференциации по местоположению источника негативного воздействия на окружающую среду; решения о введении такого коэффициента и его значении принимались администрациями субъектов федерации.

Базовые ставки платежей ежегодно индексировались с целью учесть влияние инфляции. Однако за период 1992-2001 гг. накопленный коэффициент индексации составил всего 0,55, в то время как реальный дефлятор равен 8,0. Это означает, что за десятилетие реальные платежи предприятий (не то же самое, что фактическая сумма сборов, которая росла, поскольку охват плательщиков до 1998 года неизменно расширялся) за негативное воздействие на окружающую среду уменьшились почти в 15 раз. Этот факт противоречит всей мировой практике поскольку повсюду в мире и платежи и объем средств на реализацию природоохранных мер растут (разве что за исключением редких отдельных лет).

Терминологию, применяемую с 1992 г., согласно которой воздействия подразделяются на нормативные и сверхнормативные (при этом из последних выделяются сверхлимитные), следует признать крайне неудачной. Она создает иллюзию, будто «нормативные» воздействия не являются негативными, а следовательно, вопрос о необходимости взимания платы за них — якобы спорный. Чтобы покончить с этой иллюзией и реализовать принцип «загрязняющий платит» в соответствии с современными представлениями экологии, от традиционных терминов «нормативное воздействие», «сверхнормативное воздействие» необходимо отказаться (заменой могут служить «негативное воздействие» и «опасное воздействие»).

В период 1992-2001 гг. средства, собранные в форме плата за негативное воздействие на ОС, в соответствии с законом «Об охране

окружающей природной среды» (1992), распределялись следующим образом: 10% направлялось непосредственно в федеральный бюджет на финансирование деятельности территориальных природоохранных органов (т.е. территориальных подразделений федерального ведомства), остальные 90% поступали в экологические фонды. Законодательно было определено, что экологические фонды образуются на трех уровнях: федеральном (Федеральный экологический фонд), в субъектах федерации (республиканские, краевые, областные, окружные) и на местном уровне (районные и городские). При этом 10% средств, предназначенных для экологических фондов, направлялось в Федеральный экологический фонд, 30% — в фонды субъектов федерации, 60% — в местные фонды. Закон строго предписывал, что все средства, поступающие в виде платежей, могут расходоваться только на природоохранные цели. Первоначально все экологические фонды были внебюджетными, затем Федеральный экологический фонд был преобразован в целевой бюджетный фонд, а экологические фонды большинства субъектов федерации были консолидированы в соответствующие региональные бюджеты. Статус экологических фондов субъектов федерации так и не был достаточно четко определен законодательством: в некоторых субъектах федерации ими управляла администрация, в иных — орган представительной власти, в третьих — дирекция фонда пользовалась широкой самостоятельностью. Такой же разницей наблюдался и в экологических фондах местного уровня. Попытки законодательно решить эти вопросы в 1990-х гг. не увенчались успехом, хотя проект федерального закона «Об экологических фондах» и был разработан Госкомэкологией РФ.

Прямые платежи за негативное воздействие на окружающую среду могли уменьшаться (относительно начисляемой суммы ущерба), если соответствующие средства направлялись предприятием -источником воздействия на реализацию природоохранных мер. Решение о таком зачете затрат природоохранного характера при определении фактической платы принималось администрацией субъекта федерации при обязательном условии положительного заключения экологической экспертизы по мерам, финансируемым из зачитываемых затрат. Эта практика полностью оправдала себя, она использовалась довольно широко, в отдельные годы снижение платежей по данной причине достигало 50% от общих начислений по стране в целом. Фактически это означало прямое финансирование природоохранной деятельности предприятий.

Система платежей существовавшая в РФ в 1992-2001 гг., реализовывала принцип «загрязняющий платит» в той мере, в какой

позволяли условия в стране, переживавшей глубокий экономический и социальный кризис. Базовые ставки по необходимости должны были быть низкими. Стимулирующую (регулирующую) функцию в таких условиях платежи могли выполнять лишь частично, это по мере возможности компенсировалось фискальной функцией, благодаря которой обеспечивалось поступление средств на финансирование природоохранных мероприятий. Начисления платежей производилось территориальными органами. К концу 1990-х гг. система сбора платежей была хорошо отлажена, планы неизменно перевыполнялись, доля фактического сбора от возможного была самой высокой из всех видов фискальных выплат (на уровне до 90%). Система сбора, распределения и использования не требовала никаких принципиальных модификаций при достаточно широких вариациях экономических условий (напр. при переходе народного хозяйства к фазе роста), в таких случаях было вполне достаточно ограничиться подстройкой параметров системы.

Природоохранные органы были заинтересованы в качественном выполнении работы по сбору платежей, поскольку это стимулировалось, хотя и косвенно (прямое стимулирование, т.е. расходование этих средств на заработную плату, премирование и пр., было категорически запрещено). А именно, экологические фонды, в которые поступала значительная часть собираемых средств (причем при фиксированном проценте), финансировали закупку территориальными комитетами и их инспекциями аналитического контроля различных видов необходимого оборудования (включая измерительную аппаратуру, информационно-вычислительную технику, транспортные средства), проведение различных мероприятий по повышению квалификации персонала, выполнение методических разработок и пр. Это улучшало условия труда, обеспечивало постоянный профессиональный рост служащих природоохранной системы и повышало качество их работы.

Введение единого налога на вмененный доход для малых предприятий (1998) имело своим последствием то, что платежи с таких предприятий более не взимались. Это привело к уменьшению возможных сборов (и, соответственно, доходов консолидированного бюджета) на сумму около 2 млрд руб. В результате принятия нового закона «Об охране окружающей среды» (2002) работа системы сбора платежей почти прекратилась на несколько лет вследствие правового казуса: в законе сказано, что порядок взимания платы устанавливается законодательством РФ, а соответствующий закон не принят даже в 2010 г., применение постановления Правительства РФ вместо закона санк-

ционировано Конституционным судом спустя два года; это принесло убытки консолидированному бюджету примерно в 8,5 млрд руб. в годовом исчислении (при расчете по базовым ставкам 2001 г.).

Действующая в РФ система ПЛАТЕЖИ упрощена в сравнении с описанной выше, а именно, величина возможного объема загрязняющего вещества разбита на два интервала, третий интервал исключен. Сбор платы поступает в бюджеты: по 20% в федеральный и субъекта федерации, 60% – в местный. Практика зачетов, когда вносимая предприятием плата уменьшается на величину его утвержденных природоохранных затрат, отменена. Дискуссионным моментом этой системы является установление величин предельно допустимых воздействий; в качестве альтернативного подхода предлагается принцип наилучшей доступной технологии, широко используемый за рубежом. Если объем загрязнений, соответствующий наилучшей доступной технологии, определен, то именно он (а не предельно допустимое воздействие) используется как граница между двумя интервалами при расчете величины платы. Размер базовых ставок платежей РФ таков, что объем платежа за одно и то же загрязнение оказывается ниже, чем в Европейском Союзе, примерно в 50 раз, а в сравнении с большинством стран-членов СНГ в 5-10 раз. При таких размерах плата за негативное воздействие на окружающую среду не может удовлетворительно выполнять свою стимулирующую функцию и принести средства, в заметной мере покрывающие ущерб, наносимый окружающей среде, т.е. в недостаточной мере выполняет и фискальную функцию.

#### ПОРЯДОК РАСЧЕТА ПЛАТЫ ЗА ЗАГРЯЗНЕНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ [6]

Плата за негативное воздействие на окружающую среду (далее ПНВ) установлена ст. 16 Федерального закона от 10.1.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Формы ПНВ определяются в соответствии с названным Федеральным законом и иными федеральными законами, в частности Федеральным законом от 4.5.1999 №96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 28), Федеральным законом от 24.6.1998 №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

К видам негативного воздействия на окружающую среду Федеральным законом «Об охране окружающей среды» отнесены: 1) выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ и иных веществ; 2) сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади; 3) загрязнение недр, почв; 4) размещение отходов производства и потребления; 5) загрязнение окружающей среды шумом, теплом,

электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий; 6) иные виды негативного воздействия на окружающую среду. ПНВ установлена не за все перечисленные виды негативного воздействия на окружающую среду. Законодательство РФ не регулирует порядок определения и механизм взимания ПНВ шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий, иными видами негативного воздействия на окружающую среду. Однако перечень видов негативного воздействия на окружающую среду, может уточняться и расширяться.

ПНВ, согласно Определению Конституционного суда РФ от 10.12.2002 №284-0, признана обязательным публично-правовым платежом и представляет собой по своей правовой природе не налог, а фискальный сбор, форму возмещения экономического ущерба от негативного воздействия на окружающую среду и носит компенсационный характер. В соответствии с п. 2 ст. 8 Налогового кодекса РФ, под сбором понимается обязательный взнос, уплата которого – одно из условий для предоставления плательщикам ПНВ определенных прав или выдачу разрешений (лицензий). Плательщики ПНВ – предприятия, учреждения, организации, иностранные юридические и физические лица, осуществляющие на территории РФ любые виды деятельности, связанные с природопользованием. Индивидуальные предприниматели также признаются плательщиками ПНВ на основании ст. 28 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» и ст. 23 Федерального закона «Об отходах производства –и потребления». Бюджетный кодекс РФ (БК РФ) не предусматривает предоставление льгот или освобождения от внесения ПНВ.

Поскольку ПНВ относится к неналоговым доходам бюджета, она подлежит зачислению в доходы бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. На основании ст. 51 БК РФ 20% ПНВ подлежит зачислению в доход федерального бюджета, 40% – в доход бюджета субъектов РФ (ст. 57 БК РФ), в доходы бюджетов муниципальных районов и городских округов – 40% (ст. 62 Б К РФ).

Порядок определения ПНВ и ее предельных размеров утвержден постановлением Правительства РФ от 28.8.1992 №632. Названным Порядком установлено два вида базовых нормативов платы: 1) за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия в пределах допустимых нормативов; 2) за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия в пределах установленных лимитов (временно согласованных нормативов). 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, такие как природно-климатические особенности территорий, значимость природных и социально-культурных объектов. Дифференцированные ставки платы определяются умножением базовых нормативов платы на коэффициенты, учитывающие экологические факторы.

Нормативы платы утверждены постановлением Правительства РФ от 12.6.2003 №344 и применяются также с использованием коэффициентов, учитывающих экологические факторы. Непосредственно нормативы платы представлены по видам воздействия на окружающую среду: 1) за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными источниками, в руб. за выброс 1 т загрязняющих веществ, 225 ингредиентов; 2) за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ передвижными источниками для различных видов топлива, в руб. за 1 т или 1 м<sup>3</sup> топлива, 5 видов топлива; 3) за сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, в руб. за сброс 1 т загрязняющих веществ, 143 ингредиента; 4) за размещение отходов производства и потребления, в руб. за 1 т размещенных отходов I–V классов опасности.

Нормативы платы за выбросы загрязняющих веществ стационарными источниками в атмосферный воздух и за сбросы загрязняющих веществ в водные объекты в пределах установленных лимитов в 5 раз превышают нормативы платы за выбросы и сбросы этих веществ в пределах допустимых нормативов.

При определении платы нормативы применяются с использованием коэффициентов, которые учитывают экологические факторы — состояние атмосферного воздуха и почвы по территориям экономических районов РФ, состояние водных объектов по бассейнам морей и рек. Для особо охраняемых природных территорий, в т.ч. лечебно-оздоровительных местностей и курортов, а также для районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, Байкальской природной территории и зон экологического бедствия дополнительно применяется повышающий коэффициент 2. Субъекты хозяйственной и иной деятельности, расположенные в городах, должны увеличивать норматив платы на коэффициент 1,2. Кроме того нормативы платы необходимо индексировать с учетом инфляции, индексация осуществляется федеральным законом о федеральном бюджете на очередной год. Согласно ст. 3 Федерального закона от 13.12.2010 №357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 и на плановый период 2012 и 2013 годов»

нормативы ПНВ, установленные в 2003 и 2005 гг., применяются в 2011 г. с коэффициентом соответственно 1,93 и 1,58.

Следовательно, расчет платы за выбросы загрязняющих веществ в общем случае (при превышении временно согласованных выбросов и сбросов) производится по следующему уравнению

$$C_i^a = K_9^a \cdot K_{\text{инфл}} \left[ P_i V_{\text{ПДВ}_i} + 5P_i (V_{\text{ВСВ}_i} - V_{\text{ПДВ}_i}) + 25P_i (V_i - V_{\text{ВСВ}_i}) \right],$$

где  $C_i^a$  – плата за выбросы  $i$ -го загрязняющего вещества, руб./год;

$K_9^a$  – коэффициент экологической значимости атмосферы в данном экономическом районе;

$K_{\text{инфл}}$  – коэффициент инфляции;

$P_i$  – базовая ставка платежа за выброс  $i$ -го ЗВ, руб./т;

$V_i$  – валовый выброс  $i$ -го ЗВ, т/год.

По аналогичной формуле рассчитывается плата за сброс загрязняющих веществ:

$$C_i^b = K_9^b \cdot K_{\text{инфл}} \left[ P_i V_{\text{ПДС}_i} + 5P_i (V_{\text{ВСС}_i} - V_{\text{ПДС}_i}) + 25P_i (V_i - V_{\text{ВСС}_i}) \right],$$

где  $K_9^b$  – коэффициент экологической значимости водного бассейна, в который поступают сбрасываемые воды.

Плата за размещение отходов при наличии утвержденного проекта лимитов отходов оплачивается по базовому нормативу платы, а при превышении или отсутствии утвержденного проекта лимитов – в пятикратном размере.

В соответствии с упомянутым постановлением Правительства РФ от 28.8.1992 №632, а также приказом Ростехнадзора от 5.4.2007 №204 (зарегистрирован Минюстом РФ 27.6.2007, рег. №9725), плательщики ПНВ подлежат постановке на учет. Государственному учету подлежат также объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду и негативное воздействие на атмосферный воздух. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (в соответствии с Положением о ней, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30.7.2004 №400) ведет государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и негативное воздействие на атмосферный воздух. Для постановки плательщика ПНВ на учет необходимо определить перечень необходимых документов для постановки на учет, для чего следует обратиться в соответствующее управление Росприроднадзора, поскольку нормативного

правового акта, регламентирующего порядок представления и формы документов, необходимых для постановки на учет в качестве плательщика ПНВ, в настоящее время законодательством РФ не установлено.

Согласно подпункту 15 п. 2 постановления Правительства РФ от 29.12.2007 №995 полномочиями администратора доходов федерального бюджета по плате за негативное воздействие на окружающую среду наделен Росприроднадзор. В соответствии с приказом Ростехнадзора от 8.6.2006 №557 (зарегистрирован Минюстом РФ 17.7.2006, рег. №8077), срок уплаты ПНВ по итогам отчетного периода установлен не позднее 20 числа месяца, следующего за отчетным периодом; отчетным периодом признается календарный квартал.

Расчет ПНВ, заполненный по форме и в порядке, утвержденном упомянутым приказом Ростехнадзора от 5.4.2007 №204, прошитый, пронумерованный и скрепленный печатью, представляется в одном экземпляре в управление Росприроднадзора по местонахождению каждой производственной территории (стационарного объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду); передвижного объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду; объекта размещения отходов или по своему местонахождению в случае, если разрешительная документация выдана в целом на хозяйствующий субъект. Расчет ПНВ состоит из титульного листа, который является единым для всего документа, расчета суммы платежа, подлежащей уплате в бюджет; и 4 разделов: 1) «Выбросы вредных веществ в атмосферный воздух стационарными объектами»; 2) «Выбросы вредных веществ в атмосферный воздух передвижными объектами»; 3) «Сбросы вредных веществ в водные объекты»; 4) «Размещение отходов производства и потребления».

В случае отсутствия у плательщика ПНВ оформленного в установленном порядке разрешения на выброс, сброс загрязняющих веществ, размещение отходов вся масса загрязняющих веществ учитывается как сверхлимитная.

Несвоевременность платежей ПНВ квалифицируется как сокрытие или искажение экологической информации. Ст. 8.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) за сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения окружающей природной среды и природных ресурсов или иного вредного воздействия на окружающую природную среду и природные ресурсы, о радиационной обстановке, а равно искажение сведений о состоянии земель, водных

объектов и других объектов окружающей природной среды лицами, обязанными сообщать такую информацию, установлена ответственность – наложение административного штрафа на граждан в размере от 500 до 1000 руб.; на должностных лиц – от 1000 до 2000 руб.; на юридических лиц – от 10000 до 20000 руб. Ст. 8.41 КоАП РФ установлена ответственность за невнесение в установленные сроки ПНВ - наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 3000 до 6000 руб.; на юридических лиц от 50000 до 100000 руб. П. 1 ст. 4.5 КоАП РФ ограничивает давность привлечения к административной ответственности, в т.ч. за нарушение законодательства РФ об охране окружающей среды.

Платежи за негативное воздействие на окружающую среду нельзя рассматривать как индульгенцию со стороны государства, так как их уплата не освобождает субъектов хозяйственной деятельности от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и от возмещения наносимого ей вреда.

После ликвидации в 2001 г. системы внебюджетных государственных экологических фондов, куда поступали денежные средства от платежей за негативное воздействие на окружающую среду, средства от данных платежей поступают в федеральный бюджет и бюджеты субъектов, где перераспределяются и направляются на выполнение различных государственных задач, среди которых сохранение окружающей среды, к сожалению, отнюдь не первостепенная [1].

Среди методов экономического регулирования в области охраны окружающей среды в ст. 14 Закона об охране окружающей среды предусматривается предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации.

**Способы экономического стимулирования.** Среди возможных способов экономического стимулирования рационального природопользования можно выделить [1]:

—установление налоговых и иных льгот, предоставляемых государственным и другим предприятиям, учреждениям и организациям при внедрении малоотходных и безотходных технологий и производств, использовании вторичных ресурсов, осуществлении другой деятельности, обеспечивающей природоохранительный эффект;

—освобождение от налогообложения экологических фондов;

—передачу части средств экологических фондов на договорных условиях под процентные займы предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам для реализации мер по гарантированному снижению выбросов и сбросов загрязняющих веществ;

—установление повышенных норм амортизации основных производственных природоохранных фондов;

—применение поощрительных цен и надбавок на экологически чистую продукцию;

—введение специального налогообложения экологически вредной продукции, а также продукции, выпускаемой с применением экологически опасных технологий;

—применение льготного кредитования предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности,

эффективно осуществляющих охрану окружающей природной среды.

К сожалению, в настоящее время в Российской Федерации механизм экономического стимулирования практически не работает, так как правовое регулирование реальной поддержки предприятий, внедряющих современные прогрессивные технологии или вкладывающих немалые средства в модернизацию производства, внедрение технологий по использованию вторичных ресурсов и переработке отходов, недостаточно.

В других государствах, например в Республике Беларусь, внедрение лицами малоотходных, энерго- и ресурсосберегающих технологий, специального оборудования, снижающего вредное воздействие на окружающую среду, при использовании отходов в качестве вторичного сырья и осуществлении иной природоохранной деятельности поддерживается системой льгот по налогообложению.

**Стимулирование экологического предпринимательства.** В ст. 17 Закона об охране окружающей среды закреплено, что государство поддерживает предпринимательскую деятельность, осуществляемую в целях охраны окружающей среды (далее — экологическое предпринимательство) путем установления налоговых и иных льгот.

В условиях рыночной экономики вполне разумно вовлекать в природоохранную деятельность главных субъектов — предпринимателей. Создавая им необходимые благоприятные условия работы на рынке экологических товаров, работ и услуг, государство способно решить проблему недостатка финансирования отдельных областей природоохранной деятельности.

*Экологическое предпринимательство* — производственная, научно-исследовательская, кредитно-финансовая деятельность по производ-

ству товаров, выполнению работ и оказанию услуг, имеющая целевым назначением обеспечение сохранения и восстановления окружающей среды и охрану природных ресурсов.

*Продукция (работы, услуги) природоохранного назначения* — часть объектов гражданских прав, использование которых обеспечивает охрану окружающей среды и воспроизводство природных ресурсов.

*Субъекты экологического предпринимательства* — юридические лица независимо от организационно-правовой формы и предприниматели без образования юридического лица, осуществляющие в соответствии с уставными документами в качестве основного направления деятельности производство продукции, выполнение работ и услуг природоохранного назначения. Такие предприятия, которые производят продукцию природоохранного назначения не менее чем на 75% от объема всех производимых товаров.

В целях стимулирования производства и потребления продукции природоохранного назначения законодательством могут устанавливаться следующие меры:

1) полное или частичное освобождение от налога на добавленную стоимость;

2) ускоренная амортизация основных фондов, являющихся продукцией природоохранного назначения;

3) освобождение от налогообложения фиксированной части прибыли субъектов предпринимательства, направляемой на приобретение продукции природоохранного назначения;

4) включение затрат на приобретение продукции природоохранного назначения в себестоимость продукции прочих субъектов экологического предпринимательства.

**Цели и виды экологического страхования.** Набирает силу такой элемент экономического механизма охраны окружающей среды, как экологическое страхование. Оно выступает как совокупность отношений между его участниками по перераспределению целевого страхового фонда, формирующегося за счет их денежных взносов и предназначенного для возмещения причиненных убытков (ущерба). Страхование осуществляется в обязательной или добровольной формах. Для экологического страхования свойственно добровольное, негосударственное, а также обязательное государственное страхование. Обязательное экологическое страхование в настоящее время проводится путем включения экологических рисков в перечень страховых рисков, подлежащих обязательному страхованию рядом предприятий, осуществляющих свою деятельность, используя источники повышенной экологической опасности, например эксплуатирующих опасные

производственные объекты. В данном случае страховая компания защищает «имущественные интересы предприятий на случай причинения вреда жизни, здоровью, имуществу окружающих лиц и окружающей природной среде в результате аварии на производстве».

Принципиальная особенность экологического страхования заключается в страховых отношениях, которые возникают по поводу рисков ответственности за вред, причиненный воздействием на природный объект либо природного объекта на третьих лиц.

Статьей 18 Закона об охране окружающей среды определяются цели экологического страхования — защита имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков. Под экологическим риском понимается вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера.

Экологическое страхование осуществляется преимущественно в двух видах: как имущественное страхование и как страхование ответственности предприятия — источника техногенной опасности для близко расположенных природных объектов.

В первом случае различают два вида страхователя:

1) страхователем является владелец природного объекта. В данном случае объект страхования — его имущественные интересы. Страховой случай — загрязнение, засорение, истощение, порча, уничтожение природного объекта. Владелец предприятия — потенциального причинителя вреда не является участником договорных отношений. Например, государство страхует свои возможные расходы на восстановление природного баланса в озере Байкал, которые могут возникнуть в случае загрязнения природного объекта по вине целлюлозно-бумажного комбината;

2) страхователем является владелец предприятия, недвижимости, расположенных в зоне возможного воздействия загрязненного, засоренного природного объекта. В данном случае объектом страхования являются имущественные интересы владельца недвижимости. Страховой случай — внезапное воздействие загрязненного природного объекта на недвижимость. Причинитель вреда — владелец природного объекта, обязанный нести расходы на содержание принадлежащего ему имущества в должном состоянии. Например, страхователем выступает собственник земельного участка, на котором расположена мусорная свалка; несоблюдение правил утилизации отходов может привести к загрязнению соседних земельных участков.

При страховании ответственности предприятия — источника техногенной опасности страхователем является последний. Объектом страхования являются риски причинения вреда окружающей среде, природному объекту или третьим лицам вследствие аварии, катастрофы на предприятии-загрязнителе. Например, страхователем выступает владелец атомной электростанции.

**Стимулирование экологического страхования.** Главной задачей экологического страхования является компенсация убытков пострадавшим из-за загрязнения окружающей среды, дополнительное стимулирование и финансирование природоохранной деятельности предприятия. Так называемые превентивные мероприятия осуществляются, например, следующим образом: страхователь по согласованию со страховщиком может направлять оговоренную в договоре страхования часть страховой премии на целевое финансирование и материально-техническое обеспечение экологических программ и мероприятий по повышению экологической безопасности объектов страхования.

Правовые основы стимулирования страховой деятельности содержатся в гл. 48 ГК, Законе РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» и других нормах законодательства о страховой деятельности. Минприроды России и Российская государственная страховая компания в 1992 г. утвердили «Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации». Проект закона «Об экологическом страховании» находится на стадии обсуждения.

В ряде субъектов РФ действуют собственные законы об экологическом страховании: Закон Нижегородской области «Об экологическом страховании в Нижегородской области», Закон города Москвы «О защите населения и территорий города от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

В настоящее время в России экологическое страхование не распространено. Однако оно может являться одним из эффективнейших способов экономического стимулирования в области охраны окружающей среды. Вносятся предложения о введении в ряде случаев обязательного государственного экологического страхования: при этом уменьшится стимулирующая и повысится обязывающая составляющая экологического страхования. Однако отсутствие надлежащего парламентского контроля за расходованием средств может привести к размытости и даже потере природоохранной цели экологического страхования, как это случилось с взиманием платы за загрязнение окружающей среды, когда она стала направляться не на восстанов-

ление и воспроизводство природных ресурсов, а на финансирование различных общественных задач.

### Контрольные вопросы

1. Каково соотношение экономического и правового способов регулирования охраны окружающей среды?

2. Какое место занимает платность природопользования в системе экономического механизма охраны окружающей среды?

3. Как стимулируется предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны окружающей среды?

4. Каков порядок расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду?

5. Укажите виды и цели экологического страхования.

6. Как рассчитывается плата за сверхлимитные выбросы и сбросы загрязняющих веществ?

## 1.7. Право экологического пользования

В ст. 3 Федерального закона « Об охране окружающей среды» сформулированы основные принципы охраны окружающей среды (ООС), лежащие в основе экологического пользования, которые необходимы для обеспечения конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду.

Хозяйственная и иная деятельность органов власти различных уровней оказывающая воздействие на окружающую среду осуществляется на основе принципов:

1) соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду;

2) обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;

3) научно-обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов, общества и т.д. в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды;

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

5) ответственность органов власти различных уровней за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности, на соответствующих территориях;

6) платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде;

7) независимость контроля в области ООС;

8) презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;

9) обязательности оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений в результате осуществления хозяйственной и иной деятельности;

10) обязательность проведения экологической экспертизы проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность;

11) учет природных и социально-экономических особенностей территории при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности;

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

13) допустимость воздействия хозяйственной деятельности на ОС;

14) обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной деятельности на ОС с учетом экономических и социальных факторов;

15) обязательность участия в деятельности по ООС органов власти всех уровней;

16) сохранения биологического разнообразия;

17) обеспечение интегрированного и индивидуального подходов к установлению требований в области ООС;

18) запрещение хозяйственной и иной деятельности, последствий воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также проектов, которые могут привести к деградации экосистем;

19) соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды;

20) ответственность за нарушение законодательства в области ООС;

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

22) международное сотрудничество в области ООС.

Экологопользователи обязаны:

1) выполнять процедуры подготовки решений в сфере экологопользования;

2) размещать хозяйственные объекты с учетом возможного воздействия на ОС;

3) разрабатывать и выполнять природоохранные мероприятия при строительстве объектов;

- 4) осуществлять меры по обеспечению радиационной безопасности;
- 5) оснащать технологические процессы и оборудование измерительной аппаратурой для контроля уровня их воздействия на окружающую среду;
- 6) соблюдать технологические режимы, обеспечивать надежную работу очистных сооружений;
- 7) предоставлять информацию о стихийных бедствиях;
- 8) осуществлять комплексное развитие территории с учетом необходимости создания благоприятной окружающей среды.

Право экологического пользования делится на составные элементы:

1) Право экологического пользования как институт экологического права представляет собой совокупность норм, закрепленных в нормативно-правовых актах различного уровня.

2) Право экологического пользования – совокупность прав и обязанностей экологических пользователей, исполнение которых зависит от последних.

3) Право экологического пользования как правоотношение представляет собой механизм реализации субъективных правомочий экологического пользования, процесс их применения в практике.

Значение права экологического пользования для реализации экономических и экологических задач общества состоит в следующем:

а) через право экологического пользования реализуются правомочия государства и иных собственников природных объектов;

б) через право экологического пользования достигаются задачи правильной хозяйственной эксплуатации природных богатств;

в) через право экологического пользования реализуются правомочия всех субъектов экологических правоотношений по отношению к другим субъектам.

В результате возникновения права экологического пользования возникает правовая форма общественных отношений, благодаря которой обеспечивается надлежащий режим использования природных объектов и взаимоотношений субъектов правовых отношений.

Особенности конкретного вида экологического пользования в значительной мере зависят от субъекта этого права и от вида эксплуатируемых объектов и их состояния.

Виды права экологического пользования (ПЭК) подразделяются на 3 группы:

а) в зависимости от объектов ПЭК экологическое пользование может быть общим или специальным, т.е. осуществляемым без каких-либо разрешений либо по специальному разрешению.

Применение видов экологопользования (общего или специального) зависит от вида природного объекта и сложившейся экологической ситуации.

б) в зависимости от субъектов экологопользования ПЭК можно подразделить на ПЭК организаций и ПЭК граждан. Такое подразделение юридически обусловлено тем, что если граждане имеют общую экологическую правоспособность, то организации – специальную.

в) в зависимости от видов эксплуатируемых природных объектов и их состояние (ПЭК) можно подразделить на: 1) землепользование; 2) водопользование; 3) недропользование и т.п.

В зависимости от степени правовой урегулированности фактического пользования человеком природных ресурсов и способов регламентации этого использования следует различать:

а) **естественные условия** существования человека (потребление кислорода, облучение солнцем и т.п.);

б) **общедоступное (общее)** пользование природными ресурсами;

в) **регламентируемое ПЭК** – эксплуатация природных объектов, как находящихся в собственности государства, так и не подлежащих индивидуализации, которые возникают по разрешениям.

**Общедоступное (общее)** экологопользование не требует разрешения компетентных государственных органов или предприятий, за которыми природные объекты закреплены.

Главная особенность регламентируемого экологопользования по сравнению с общедоступным заключается в том, что оно связано с определенным воздействием на состояние природных ресурсов. Отсюда появляется необходимость в детальной правовой регламентации самого процесса экологопользования.

В основу классификации форм ПЭК положено различие в правовом регулировании порядка представления и пользования природными объектами. Это различие всегда проводилось и проводится в экологическом законодательстве. Общественный и индивидуальный (частный) характер экологопользования лежит в основе классификации ПЭК.

Приоритетное место среди видов экологопользования занимает комплексное экологопользование – это общественные отношения, урегулированные нормами экологического права, складывающиеся по поводу использования экологических систем и их связей, на которое ограниченно распространяются нормы других отраслей права, основанием которого является договор на комплексное использование всех природных ресурсов.

Обязательным в комплексном экологическом пользовании является экспертиза и лицензия на вид пользования природными ресурсами.

Существенное влияние на право и обязанности экологических пользователей оказывает срок пользования природными объектами:

- 1) бессрочное – без заранее установленного срока.
- 2) временное (краткосрочное) до 3 лет и долгосрочное от 3 до 10 лет, но может быть договор аренды земли – до 50 лет.

Совместное экологическое пользование отличается от общего тем, что круг совместных экологических пользователей четко определен.

Объектом права экологического пользования является материализованная субстанция, которой возможно обладать как реальной вещью.

Пользование любым из материализованных объектов природы неизбежно влечет за собой пользование и всеми его экологическими связями в природной среде.

Природный объект может быть объектом права экологического пользования лишь в том случае, если он имеет естественное происхождение.

Не всякий объект естественного происхождения может быть объектом экологического пользования. Суть экологического пользования в том и заключается, что оно распространяется на объекты, находящиеся в экосвязи с окружающей средой.

Субъектами права экологического пользования может быть гражданин РФ, иностранцы, организации, учреждения, предприятия, иностранные юридические лица.

Для обретения статуса субъекта права экологического пользования необходимо 2 юридических аспекта:

а) наличие экологической правоспособности субъектов, определенной в законе в специальных нормативно-правовых актах. Так, для российских организаций определена полная экологическая дееспособность, а для иностранных организаций – частичная;

б) реализованность данной экологической правоспособности в установленном порядке. Для получения земельного участка в пользование граждан и организаций, обладающие экологической правоспособностью, должны пройти определенную процедуру: обратиться в земельный комитет, оформить дело об отводе, получить разрешение и комитет должен оформить отвод.

Статус экологического пользователя – возникает после решения компетентного органа об отводе природного объекта в пользование и реализации этого решения в натуре.

Содержание права экологического пользования включает наличие нескольких правомочий:

- 1) права собственности;

- 2) права владения;
- 3) права пользования;

Право владения природным объектом как правомочие права экологопользования имеет 2 аспекта:

- 1) ограничение предоставленного в пользование природного объекта;
- 2) внутрихозяйственную организацию его территории (территориально-хозяйственное устройство).

Владение предполагает наличие 2-х групп правоотношений:

- 1) правоотношения по обеспечению защиты прав экологопользования;
- 2) правоотношения по организации используемого природного объекта.

Пределы пользования определены в законодательстве, а также определяются в каждом конкретном случае при предоставлении природных объектов в пользование.

Пределы и правила эксплуатации природных объектов имеют единообразную структуру как для граждан, так и для организаций, являющиеся экологопользователями.

Правило внутрихозяйственного управления природными объектами присуще организациям – экологопользователям, имеющим разные структурные подразделения.

Управление экологическое включает:

- 1) внутрихозяйственный учет и контроль за представленными в собственность, владение, пользование или аренду природными объектами;
- 2) внутрихозяйственное распределение и перераспределение природных объектов;
- 3) обеспечение эффективного использования природных объектов;
- 4) обеспечение охраны прав внутрихозяйственных подразделений по использованию природных объектов, поскольку без этих охранительных действий цель эффективного использования может быть не достигнута.

*Право экологопользования*, в случае права частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности на природные объекты не являются постоянным и может возникнуть, изменяться или прекращаться в установленном законом порядке.

Возникновение права экологопользования имеет различные основания: 1) предоставление природного объекта, находящегося в собственности государства или других лиц, в собственность, пользование или аренду; 2) заключение договора аренды природного объекта.

Договор на комплексное экологическое пользование заключается между природопользователем и органом исполнительной власти при наличии экологической экспертизы и лицензии (разрешения).

Право экологического пользования изменяется в следующих случаях:

- 1) вследствие замены одного природного объекта другим;
- 2) вследствие изменения правового статуса используемого объекта;
- 3) вследствие изменения экологического состояния используемого природного объекта;
- 4) вследствие ограничений, вводимых законодательством, или возникновения потребности в этих ограничениях из-за соседних природных объектов и экологических систем.

Основаниями прекращения права экологического пользования являются:

- а) добровольный отказ экологического пользователя от пользования данным природным объектом или его частью;
- б) прекращение экологического пользования в случае прекращения деятельности организации, а также крестьянского хозяйства;
- в) прекращение основания (ПЭК) при прекращении договора арендных или трудовых отношений;
- г) нарушение права экологического пользования;
- е) нецелевое использование земли;
- д) снижение продуктивности и производительности земли;
- з) неуплата земельного налога в течение 2-х лет;
- ж) неуплата арендной платы в сроки установленные договором;
- к) неиспользование земельного участка в течение 1-го года и т.д.

**Особый вид экологического пользования** возникает в зонах чрезвычайной экологической ситуации, либо зоны экологического бедствия, где происходят глубокие необратимые изменения окружающей среды, нарушение природного равновесия, разрушение естественных экологических систем, деградацию флоры и фауны.

В соответствии с Положением о классификации чрезвычайных ситуаций (ЧС) природного и техногенного характера, ЧС классифицируются в зависимости от количества пострадавших людей, размера материального ущерба.

Чрезвычайные ситуации подразделяют на:

- 1) локальные;
- 2) местные;
- 3) территориальные;
- 4) региональные;
- 5) федеральные;
- 6) трансграничные.

Под чрезвычайной ситуацией понимают не только экологические, но и иные ситуации, связанные со стихийными бедствиями (наводнение, землетрясение и т.д.).

Кроме особо охраняемых территорий и природных объектов, имеются территории особым режимом экологического использования.

Организация экологического использования в зоне чрезвычайной экологической ситуации состоит в комплексе мероприятий по оздоровлению экологической обстановки, включая реабилитацию нарушенных природных комплексов, снижение уровня воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

Целевая программа мероприятий включает:

1) разработку неотложных мер и мероприятий по улучшению состояния окружающей среды, санитарно-эпидемиологической обстановки, здоровья населения;

2) создание условий для субъектов хозяйствования в целях организации устойчивого социально-экономического развития территории.

### Контрольные вопросы

1. Укажите главные принципы охраны окружающей среды, лежащие в основе экологического использования.

2. Укажите основные обязанности экологических пользователей.

3. Каково значение права экологического использования?

4. Укажите виды права экологического использования.

5. В каких случаях прекращаются права экологического использования?

6. Когда предусматривается особый вид экологического использования?

### 1.8. Правовые основы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды

Для эффективного решения задач обеспечения рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды первостепенное значение имеет экологически значимая информация.

Экологически значимая информация содержит данные: а) о состоянии земли, почвы, недр, воды, атмосферного воздуха, фауны, флоры, природных комплексов; б) об экологической угрозе или риске для здоровья и жизни людей; в) о химических, физических и биологических воздействиях на состояние окружающей среды и их источниках; г) о деятельности, отрицательно влияющей или могущей повлиять на природные объекты и человека; д) о мерах по охране окружающей среды, в том числе правовых, административных и иных;

е) о деятельности государственных 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 информацией 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.

Право каждого на достоверную, полную и своевременную информацию о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране предусмотрено в Законе "Об охране окружающей природной среды", Конституции РФ и других законах (рис. 3).

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.

Полной считают информацию, которая передается заинтересованным лицам в полном объеме, в котором может или должен обладать ею государственный орган, орган местного самоуправления, юридическое лицо и соответствующие должностные лица в пределах их компетенции.

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. Если точный срок законодательно не установлен, то для его определения может применяться правило «разумного срока», предусмотренное ГК РФ.

Граждане имеют право на регулярное получение достоверной и своевременной информации о факторах, способствующих сохранению здоровья или оказывающих на него вредное влияние, включающая информацию о санитарно-эпидемиологическом благополучии района проживания (в т.ч. информацию о состоянии воздуха, воды и т.п.), рациональных нормах питания, о продукции, услугах, их соответствии санитарным нормам и т.д.



Рис. 3. Правовое обеспечение экологической информации

Граждане имеют право быть информированными о риске, которому они могут подвергнуться в определенных местах пребывания на территории России, и о мерах необходимой безопасности.

Важная роль в регулировании сбора, накопления, распространения и доступа к экологической информации принадлежит Закону об информации. Он касается формирования и распространения определенной категории информации – государственных информационных ресурсов. Закон устанавливает принцип, согласно которому государственные информационные ресурсы РФ являются открытыми и общедоступными. Исключение составляет документированная информация, отнесенная законом к категории информации ограниченного доступа.

Законодательство предоставляет гражданам право требовать и получать экологически значимую информацию от основных субъектов – ее обладателей: уполномоченных государственных органов и предприятий (организаций) – природопользователей. Установленное Конституцией РФ право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды носит абсолютный характер, т.е. касается любой экологически значимой информации, обладающей режимом свободного доступа. Основываясь на этом праве, гражданин может требовать предоставления ему любой «открытой» информации.

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.

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.

В последние годы информация в области охраны окружающей среды в стране стала более доступной и обширной, чем ранее, но серьезные правовые проблемы в данной сфере остаются.

Указаны виды информации, на которую запрещено устанавливать режим ограниченного доступа. К таким видам отнесены: 1) законодательные и другие нормативные акты, устанавливающие правовой

статус органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, а также права, свободы и обязанности граждан, порядок их реализации; 2) документы, содержащие информацию о чрезвычайных ситуациях, экологическую, метеорологическую, демографическую, санитарно-эпидемиологическую и другую информацию, необходимую для обеспечения функционирования населенных пунктов, производственных объектов, безопасности граждан и населения в целом.

Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется Законом РФ «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом 6 октября 1997г.).

По закону не подлежат засекречиванию сведения чрезвычайных происшествий и катастрофах, а также о стихийных бедствиях, о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии.

К государственной тайне отнесены сведения о балансовых запасах в недрах страны природных алмазов от 25 млн. карат и выше, золота от 100 т и выше, платины, металлов платиновой группы (палладия, иридия и др.) от 50 т и выше.

Законодательство регулирует обращение с экологически значимыми данными, составляющими предмет служебной и коммерческой тайны. В соответствии с ГК РФ информация составляет служебную или коммерческую тайну в случае, когда она имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности 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 заинтересованы в сокрытии экологически значимой технологии производства.

За разглашение государственной и коммерческой тайны, с учетом причиненного ущерба возлагается дисциплинарная, административная или уголовная ответственность. Информация экологического характера в основном должна быть открытой, свободной, доступной.

В экологическом праве можно выделить ряд специфических источников экологически значимой информации: нормативные правовые акты, кадастры природных ресурсов, результаты экологического мониторинга, экологический паспорт предприятия, декларация безопасности промышленного объекта, государственные доклады о состоянии окружающей природной среды в РФ.

Источниками нормативной экологически значимой информации являются: собрания законодательства РФ, собрания актов Президента

и Правительства РФ, бюллетени нормативных актов Федеральных органов исполнительной власти.

Государственный статистический учет и отчетность в области природопользования и охраны окружающей среды являются одним из источников экологически, значимой информации.

Государственными кадастрами природных ресурсов называется свод экономических, экологических, организационных и технических показателей, характеризующих качество и количество природного ресурса, состав и категории пользователей.

Кадастры ведутся по отдельным видам природных ресурсов и по территории: государственный земельный кадастр; государственный водный; государственный кадастр объектов животного мира; государственный лесной кадастр; государственный кадастр особо охраняемых природных территорий и т.д.

Мониторинг – это система долгосрочных наблюдений, оценки и прогноза состояния окружающей среды и его изменений.

С целью повышения эффективности работ по сохранению и улучшению среды Правительством РФ создана Единая государственная система экологического мониторинга. В ней участвуют: федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; министерство природных ресурсов РФ; министерство сельского хозяйства РФ; министерство здравоохранения и социального развития РФ, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

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

Экологический паспорт предприятия и декларация безопасности промышленного объекта – относительно новые правовые формы информационного обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды

Государственный доклад о состоянии окружающей природной среды 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.

Государственный доклад содержит: 1) сведения о качестве природной среды и состоянии природных ресурсов (вода, земля, воздух и т.д.); 2) экологическую оценку состояния территорий, особенности состоя-

ния окружающей среды по регионам; 3) оценку воздействия на окружающую среду народного хозяйства (по 21 отрасли: электроэнергетика, атомная энергетика, нефтеперерабатывающая и другие отрасли). 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 (природоохранное законодательство и санкции за его нарушение; обеспечение экологической безопасности; экономическое регулирование природопользования; финансирование природоохранной деятельности и природоохранных мероприятий; контроль природопользования, экологический мониторинг; гос. экологическая экспертиза; международное сотрудничество и межгосударственные экологические проблемы; наука и техника в решении проблемы ООС: информационно-просветительская деятельность; общественной экологическое движение).

Доклад должен содержать рекомендации по осуществлению вытекающих из анализа экологической информации организационных, правовых и экономических мер в области ООС и рационального использования природных ресурсов.

### **Контрольные вопросы**

1. Что понимается под экологически значимой информацией?
2. Какие нормативно-правовые документы обеспечивают право граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды?
3. В каких случаях экологическая информация не предоставляется гражданам?
4. Укажите основные источники нормативной экологически значимой информации.
5. Каково назначение и основные разделы Государственного доклада о состоянии окружающей природной среды?

### **1.9. Правовые основы экологической экспертизы и оценки воздействия на окружающую среду**

Одним из основных инструментов государственной экологической политики, управления природопользованием является экологическая экспертиза. Федеральный закон «Об экологической экспертизе» определяет экологическую экспертизу как установление соответствия

намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и допустимости реализации объекта экологической экспертизы. Определение понятия экологическая экспертиза (ЭЭ) содержится также с ст. 32 и 33 Закона «Об охране окружающей среды» и трактуется законодательством как обязательная мера охраны окружающей природной среды, которая проводится в целях установления соответствия планируемой хозяйственной и иной деятельности требованиям в области охраны окружающей среды.

При этом оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) определяется этим же законом как вид деятельности по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления.

Экологическая экспертиза подразделяется на два вида:

**1. Государственная экологическая экспертиза** организуется и проводится в соответствии с Федеральным законом «Об экологической экспертизе» от 25.11.95 №174-ФЗ. Главной целью государственной экспертизы является осуществление предупредительного контроля в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Она проводится с целью проверки соответствия хозяйственной и иной деятельности требованиям экологической безопасности общества. Ее организуют и проводят на федеральном уровне и уровне субъектов РФ специально уполномоченные государственные органы в области экологической экспертизы. Порядок проведения экспертизы устанавливается нормативными правовыми актами РФ. Заключение экспертизы является официальным документом Минприроды РФ или его территориальных органов, подписанным его руководителем и завизированным руководителем соответствующего экспертного подразделения.

**2. Общественная экологическая экспертиза.** Организуется и проводится по инициативе граждан общественных организаций (объединений), и органов местного самоуправления. Основным направлением деятельности является охрана окружающей среды, организация и проведение экологической экспертизы. Экспертиза проводится в отношении тех объектов, сведения о которых не составляют государственную и иную охраняемую законом тайну. Проводится до государственной экологической экспертизы или совместно с ней. Осуществляется при условии государственной регистрации заявлений общественных организаций (объединений) о ее проведении. Заключение общественной экологической экспертизы приобретает

юридическую силу после утверждения его специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы.

К основным **принципам** экологической экспертизы относятся:

- презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- обязательность проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы;
- комплексность оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий;
- обязательность учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы;
- достоверность и полнота информации, представляемой на экологическую экспертизу;
- независимость экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы;
- научная обоснованность, объективность и законность заключений экологической экспертизы;
- гласность, участие общественных организаций (объединений), учет общественного мнения.

Одним из основных рычагов государственного регулирования защиты окружающей среды и природных ресурсов России является организация и проведение государственной экологической экспертизы, главная цель которой – осуществление предупредительного контроля в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Экспертиза проводится в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий соответствующей деятельности на природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы.

Принципы ОВОС близки по содержанию к принципам экологической экспертизы и раскрыты довольно подробно в Положении об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (утв. приказом Госкомэкологии от 16.05.2000 №372).

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

Оценка воздействия на окружающую среду обязательна на всех этапах подготовки документации, обосновывающей хозяйственную и

иную деятельность, до ее представления на государственную экологическую экспертизу (принцип обязательности проведения государственной экологической экспертизы).

При проведении оценки воздействия на окружающую среду заказчик (исполнитель) обязан рассмотреть альтернативные варианты достижения цели намечаемой хозяйственной и иной деятельности, в также «нулевой вариант» (отказ от деятельности).

Обеспечение участия общественности, в том числе ее информирование о намечаемой хозяйственной и иной деятельности и привлечение к оценке воздействия на окружающую среду, осуществляется заказчиком на всех этапах этого процесса, начиная с подготовки технического задания на проведение ОВОС. Обсуждение общественностью объекта экспертизы, включая материалы по ОВОС намечаемой хозяйственной и иной деятельности, организуется заказчиком совместно с органами местного самоуправления в соответствии с российским законодательством. Материалы по оценке воздействия на окружающую среду должны быть научно обоснованы, достоверны и отражать результаты исследований, выполненных с учетом взаимосвязи различных экологических, а также социальных и экономических факторов (принцип научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы).

Заказчик обязан предоставить всем участникам процесса оценки воздействия на окружающую среду возможность своевременно получать полную и достоверную информацию (принцип достоверности и полноты информации, предоставляемой на экологическую экспертизу).

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

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

В качестве специально уполномоченных государственных органов в области экологической экспертизы определены Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Все типы государственной экологической экспертизы конкретизируются и дополняются принимаемыми подзаконными актами,

Регламентом проведения ГЭЭ. Минприроды РФ в свое время был разработан конкретный Перечень видов и объектов хозяйственной и иной деятельности при подготовке обосновывающей документации на строительство которых оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) и государственная экологическая экспертиза проводятся в обязательном порядке. Ранее он был закреплен в Положении «Об оценке воздействия на окружающую среду в Российской Федерации» (1994)г. и содержал 33 основных типа объектов, характеризующихся предельными значениями мощности, производительности, тепловой нагрузки (например ТЭЦ), объемом отходов или хранящихся веществ, другими количественными характеристиками, позволяющими судить об их экологической вредности или опасности. К сожалению, новое положение об ОВОС (2000 г.) такого перечня не содержит. В соответствии с международной Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (в добавлении 1) число обобщенных типов таких объектов составляет 17.

Положение «О порядке проведения ГЭЭ» контролирует некоторые нормы Закона, устанавливая, что она организуется и проводится при условиях:

- регистрации предоставляемых материалов в установленном порядке и предварительной проверки их полноты и достаточности;
- оплаты заказчиком в течение 30 дней со дня получения уведомления о регистрации и при необходимости – предоставления заказчиком в установленный срок запрашиваемых органом экспертизы материалов;
- соответствия материалов требованиям, установленным в соответствии с Инструкцией по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности (утв. приказом МИИприроды РФ от 29.12.1993 №539);
- создания экспертной комиссии и назначения ее состава приказом специально уполномоченного органа;
- назначения тем же приказом срока проведения государственной (до 4 месяцев, а в исключительно сложных случаях – до 6 месяцев);
- выполнения Регламента государственной экологической экспертизы;
- информирования заинтересованных организаций о ее результатах.

В указанных и других подзаконных документах эти условия, а также порядок учета природных, социально-экономических и других факторов при проведении государственной экологической экспертизы регламентируется более подробно. Так, в соответствии с одним из них – «Руководством по экологической экспертизе предпроектной и

проектной документации» (утв. 10.12.93 г. Главгосэкоэкспертизой Минприроды России) рекомендуется представлять на экспертизу материалы, содержащие:

- ✓ информацию о природных условиях и о хозяйственном использовании территории, о количественных показателях состояния компонентов экосистем (воздух, вода, почва и т.д.);

- ✓ оценку существующего экологического состояния территории;

- ✓ данные о характере планируемой деятельности и видах воздействия;

- ✓ ограничения по пользованию природной средой;

- ✓ прогноз изменений природной среды при реализации проектных решений;

- ✓ сведения о социальной среде и здоровье населения;

- ✓ оценку последствий воздействия объекта на природную среду и население;

- ✓ характеристику и оценку эффективности природоохранных мероприятий и других мер по предупреждению и снижению негативного воздействия объекта.

Федеральный закон «Об экологической экспертизе» установил два уровня ее проведения ГЭЭ:

- Федеральный;

- Субъектов РФ.

Обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой на федеральном уровне, подлежат:

- 1) проекты правовых актов РФ нормативного и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую среду, нормативно-технических и инструктивно-методических документов, утверждаемых органами государственной власти РФ;

- 2) проекты комплексных и целевых федеральных социально-экономических, научно-технических и иных федеральных программ, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую среду; проекты генеральных планов развития территорий свободных экономических зон и территорий с особым режимом природопользования и ведения хозяйственной деятельности;

- 3) проекты схем развития отраслей народного хозяйства РФ, в том числе промышленности; проекты генеральных схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил РФ; проекты комплексных схем охраны природы РФ;

- 4) технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения технического перевооружения, консер-

вации и ликвидации организаций и иных объектов хозяйственной деятельности РФ;

5) проекты международных договоров;

6) материалы обоснования лицензий на осуществление деятельности, способной оказать воздействие на окружающую среду, выдача которых относится, в соответствии с законодательством РФ, к компетенции федеральных округов исполнительной власти, и др. (ст. 11 указанного Федерального закона).

В ст. 12 этого же Закона закреплены объекты государственной экологической экспертизы уровня субъектов РФ. К ним относятся: 1) проекты нормативных правовых актов субъектов РФ, реализация которых может привести к негативному воздействию на окружающую среду, нормативно-технических и инструктивно-методических документов, утверждаемых органами государственной власти субъектов;

2) материалы, предшествующие разработке прогнозов развития и размещения производительных сил на территории субъектов РФ, и другие объекты, отнесенные к объектам экологической экспертизы федерального уровня, но преимущественно касающиеся объектов экологической экспертизы субъектов РФ.

### **Процедура государственной экологической экспертизы и ОВОС.**

Процедура, или официально установленный порядок организации и проведения экологической экспертизы, составляет основу эколого-экспертного процесса, включая в себя пять стадий: назначение экспертизы и ее организацию; сбор, обобщение, анализ и оценку поступившей информации; формирование предварительного заключения и ознакомление с ним общественности; представление окончательного заключения экспертной комиссии и утверждение его руководителем компетентного органа; разрешение споров и (при необходимости) проведение повторной экспертизы.

В Российской Федерации процедура государственной экологической экспертизы законодательно закреплена в Законе «Об экологической экспертизе» (ст. 14), а также в документах Правительства и ведомств, прежде всего МПР России и Рстехнадзора. В соответствии с законом государственная экологическая экспертиза проводится экспертной комиссией, образованной специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы в соответствии с правовыми и подзаконными актами, регулирующими ее природу.

К таким «процедурным» актам прежде всего относятся: Положение «О порядке проведения государственной экологической экспертизы», фиксирующее процедуру государственной экологической экспертизы:

субъект, ее проводящий) экспертные комиссии, образуемые Росприроднадзором, Ростехнадзором и их территориальными органами; обязательное условие принятия материалов на государственную экологическую экспертизу (наличие в них данных по ОВОС – оценке воздействия на окружающую природную среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности, а также экологическому обоснованию допустимости ее реализации); порядок предоставления, регистрации, первичной проверки экспертируемых материалов; нормативы сроков и собственно процедура организации и проведения ЭЭ; функции экспертной комиссии и ее руководства; содержательные требования к заключениям (положительному и отрицательному) комиссии; дальнейшим действиям специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы по завершению государственной экологической экспертизы представленных материалов (утверждение заключения, его рассылка заинтересованным лицам и уведомление общественности о результатах экспертизы) и ряд других моментов.

Принципиально то, что Росприроднадзор, Ростехнадзор и их органы призваны заниматься организацией экспертизы, а ее проведение в основном ложится на специалистов, обладающих научными и (или) практическими познаниями по рассматриваемому вопросу – внештатных экспертов (хотя соответствующий орган вправе и сам проводить экологическую экспертизу в относительно простых случаях, а также включать в состав экспертных комиссий своих штатных сотрудников). Основная задача экспертной комиссии или эксперта, проводящего государственную экологическую экспертизу, состоит в сборе, обобщении, анализе и оценке информации. По ряду объектов экспертизы представление подобного рода экологической информации вменяется в обязанность потребителя экспертизы. Что касается особо экологически опасных видов хозяйственной деятельности, на экспертизу в этом случае обязательно представляются материалы, которые называются «Заявление об экологических последствиях», а в остальных случаях рекомендуется представлять «Декларацию (ходатайство) о намерениях» или результаты проведения оценки воздействия объекта на окружающую среду (ОВОС).

Государственная экологическая экспертиза проводится экспертными комиссиями, образованными МПР РФ и его подразделениями на местах: межотраслевыми экспертными комиссиями, создаваемыми этими органами совместно с органами Минздрава РФ, другими министерствами и ведомствами.

Председатель и члены экспертной комиссии несут ответственность за правильность и обоснованность своих заключений в соответствии с законодательством РФ.

Экспертам или разработчикам ОВОС приходится учитывать нормы, правила и требования, содержащиеся еще в нескольких сотнях нормативно-технических документах: более 100 Государственных (ГОСТ) и 30 отраслевых (ОСТ) стандартов, более 30 Строительных норм и правил (СНиП), около 50 Санитарных правил и норм (СанПиН), Гигиенических нормативов (ГН), Предельно допустимых (ПДК) и Ориентировочно допустимых (ОДК) концентраций, Ориентировочно безопасных уровней воздействия (ОБУВ) и других документов Минздрава РФ, а также сотен различного рода Методических указаний (МУ), норм безопасности (например, радиационной – НРБ), порядков, инструкций, классификаторов, перечней, рекомендаций и методик различных ведомств, организаций и учреждений.

Работа экспертной комиссии завершается составлением заключения, в котором должна быть дана оценка и сделаны выводы о допустимости и возможности принятия решения о реализации объекта экологической экспертизы.

Положительное заключение экспертной комиссии является одним из документов, необходимых для открытия финансирования и кредитования, для осуществления деятельности по всем проектам и программам.

Порядок проведения государственной экологической экспертизы объектов федерального, республиканского и местного значения регулируется законодательством РФ и субъектов Федерации.

Руководители предприятий, учреждений, организаций, другие должностные лица и иные работники, а также граждане несут ответственность за невыполнение требований заключения государственной экологической экспертизы в соответствии с действующим законодательством. Контроль за исполнением требований данного заключения осуществляется органами государственного экологического контроля.

Все направления государственной экологической экспертизы осуществляются в виде двух основных форм экспертной работы: а) через государственную (межведомственную) экспертизу, проводимую органами МПР РФ и другими органами межотраслевой компетенции;

б) через общественную экологическую экспертизу.

**Общественная экологическая экспертиза.** Проводится общественная экспертиза общественными организациями (объединениями). Общественная экологическая экспертиза может проводиться в

отношении объектов, по которым проводится и государственная экспертиза. Исключение составляют объекты экологической экспертизы, сведения о которых составляют государственную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну (ст. 21).

Общественная экологическая экспертиза может проводиться или до проведения государственной экологической экспертизы, или одновременно с ней.

Общественные эксперты наделяются специальными правами: 1) получать от заказчика документацию, подлежащую экоэкспертизе, в объеме, установленном в названном Законе; 2) знакомиться с нормативно-технической документацией, устанавливающей требования к проведению государственной экспертизы; 3) участвовать в качестве наблюдателей через своих представителей в заседаниях государственных экспертных комиссий.

Общественная экоэкспертиза может быть осуществлена при условии госрегистрации заявления общественных организаций (объединений) о ее проведении органом местного самоуправления. Орган местного самоуправления в семидневный срок со дня подачи заявления о проведении общественной экоэкспертизы обязан зарегистрировать его или отказать в регистрации. Заявление должно содержать наименование, юридический адрес, характер предусмотренной уставом деятельности, сведения о составе экспертной комиссии, об объекте общественной экоэкспертизы, сроки ее проведения.

В регистрации может быть отказано в случае, если:

- 1) общественная экоэкспертиза ранее была дважды проведена в отношении объекта общественной экоэкспертизы;
- 2) общественная экоэкспертиза проводилась в отношении объекта, сведения о котором составляют государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну;
- 3) порядок государственной регистрации общественной организации (объединения) не соответствует установленному порядку;
- 4) требования к содержанию заявления о проведении общественной экоэкспертизы, предусмотренные названным Законом, не выполнены.

Должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность за незаконный отказ от госрегистрации заявления о проведении общественной экоэкспертизы.

Между государственной и общественной экологической экспертизой имеется 2 существенных различия: первое касается того, что общественная экспертиза является инициативной и добровольной, а государственная – обязательной.

Второе различие связано с юридической силой экспертного заключения. Заключение общественной экоэкспертизы приобретает юридическую силу после утверждения его специально уполномоченным госорганом в области экоэкспертизы.

Заключение общественной экоэкспертизы направляется специально уполномоченным госорганом в области экоэкспертизы, осуществляющим госэкспертизу, заказчику документации, подлежащей общественной экоэкспертизе, органам, принимающим решение о реализации объемов экоэкспертизы, органам местного самоуправления и может передаваться другим заинтересованным лицам. Оно может быть также опубликовано в средствах массовой информации, передаваться органам местного самоуправления, органам госэкспертизы, другим заинтересованным лицам.

Заключение общественной экоэкспертизы 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.

Положительное или отрицательное заключение государственной экологической экспертизы направляется заказчику, а в целях контроля информация о заключении – нижестоящему специально уполномоченному государственному органу экологической экспертизы, органам исполнительной власти и местного самоуправления соответствующего уровня. В отдельных случаях, определяемых специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы, информация может направляться банковским организациям, которые осуществляют финансирование объекта.

Лица и организации, не согласные с заключением государственной ЭЭ вправе оспорить его в судебном порядке, а также предоставить материалы на повторную экспертизу при условии их переработки с учетом замечаний, изложенных в отрицательном заключении.

Другие процедурные моменты государственной экологической экспертизы регулируются документами МПР России, в частности Регламентом проведения ГЭЭ, вышеуказанными Руководствами по проведению ГЭЭ и ОВОС, а также другими постепенно создаваемыми и вводимыми документами (всего около 50 нормативных, инструктивно-методических документов, материалов и типовых форм, разрабатываемых ВНИИ охраны природы при МПР России и Правительстве Москвы).

Основные этапы проведения ОВОС подробно изложены в разделе III Положения об ОВОС (утв. приказом Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372).

Ответственность в области экологической экспертизы возникает в связи с нарушениями законодательства РФ в этой области. Закон «Об экологической экспертизе» (ст. 30) определяет виды таких нарушений, группируя их следующим образом: нарушения заказчиком документации, нарушения руководителями специально уполномоченных государственных органов и экспертных комиссий, нарушения экспертами, нарушения должностными лицами государственных органов исполнительной власти и местного самоуправления, а также органов государственного надзора и контроля, нарушения банковскими организациями, их должностными лицами и иными юридическими лицами, а также гражданами.

В соответствии с указанными нарушениями Закон устанавливает и виды ответственности: уголовную (ст. 31), административную (ст. 31), материальную (ст. 33) и гражданско-правовую (ст. 34), включая компенсацию причиненного гражданину морального вреда, регламентируемые соответствующими отраслями российского законодательства.

Финансирование государственной экологической экспертизы, в том числе ее повторное проведение, осуществляется в соответствии с законом «об экологической экспертизе», а также в соответствии с постановлениями Правительства России «об утверждении Положения о порядке проведения ГЭЭ» и «Об оплате труда внештатных экспертов ГЭЭ» (от 11.06.96 г. №№ 698, 679) – за счет средств заказчика документации, подлежащей государственной экологической экспертизе в соответствии со сметой расходов и порядком, устанавливаемым специально уполномоченным органом в области государственной экологической экспертизы, которые перечисляются заказчиком на отдельный субсчет данного органа. Перечисленные финансовые средства расходуются исключительно на проведение государственной экологической экспертизы в порядке, утвержденном Правительством России и органами исполнительной власти субъектов РФ, на основании предложений специально уполномоченных государственных органов в области государственной экологической экспертизы.

**Международные аспекты экологической экспертизы.** В соответствии с законодательством РФ об экологической экспертизе применяется общепринятая норма – если международным договором РФ установлены иные правила в области экологической экспертизы, чем те, которые предусмотрены российским законодательством, применяются правила международного акта. Техничко-экономические

обоснования и проекты, в том числе с участием иностранных граждан или иностранных юридических лиц подлежат обязательной экологической экспертизе наравне с российскими.

В числе подписанных и ратифицированных Российской Федерацией международных договоров (конвенций) главной для организации и проведения государственной экологической экспертизы является Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Материалы в приложении к данной Конвенции определяют Перечень видов экологически опасной деятельности и соответствующих объектов государственной экологической экспертизы, а также общие Критерии, помогающие в определении экологически значимых видов деятельности, не включенных в перечень, Требования к документации об ОВОС, предъявляемые на государственную экологическую экспертизу, Процедуру запроса о планируемой деятельности, рекомендации по послепроектному анализу и арбитражу, а также элементам двухстороннего и многостороннего сотрудничества государств в области ОВОС и экологической экспертизы.

### Контрольные вопросы

1. Перечислите принципы экологической экспертизы и ОВОС и укажите какие из них реально действуют в сегодняшних российских условиях.

2. Кто по закону является субъектами государственной экологической экспертизы и как распределяются между ними полномочия и ответственность?

3. Назовите основные группы законодательно закрепленных объектов экологической экспертизы и ОВОС, по которым экспертиза является обязательной.

4. Кто и как осуществляет финансирование государственной экологической экспертизы и ОВОС?

5. Какие международные договоры (конвенции) и другие документы в области экологической экспертизы ратифицировала Российская Федерация ?

## 1.10. Обеспечение экологической безопасности в сфере потребления

Экологическое право в сфере потребления является наименее разработанным и в значительной степени отстающим от требований складывающейся действительности в области питания, экологичности бытовой среды, обеспечения безопасных уровней физических и ряда других факторов.

Одну из острых и дискуссионных проблем представляет производство и потребление генно-модифицированных организмов (ГМО). Генно-инженерно-модифицированные организмы – это любые неклеточные, одноклеточные или многоклеточные образования, способные к воспроизводству или передаче наследственного генетического материала, отличные от природных организмов, полученные с применением методов генной инженерии.

Генная инженерия – раздел молекулярной биологии, связанный с целенаправленным конструированием новых, не существующих в природе сочетаний генов с помощью специальных биотехнологий.

Правовое регулирование обращения ГМО в РФ отражено в Федеральном законе «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» №86-ФЗ от 05.07.1996 г. В соответствии с данным законом ГМО подлежат государственной регистрации с целью обеспечения биобезопасности этих организмов. Следует отметить общий мало конкретизированный характер требований к обеспечению достоверности безопасности ГМО. Проверка безопасности в РФ практически отсутствует, что представляет большую экологическую проблему непредсказуемых генетических и иных последствий. Лидерами в разработке ГМО являются две транснациональные компании подконтрольные США. Ими создано несколько десятков видов ГМО, из которых в США используется около 40, преимущественно для поставок в развивающиеся страны. Наиболее широко внедрены в практику генно-модифицированные сорта сои, кукурузы, какао бобов и цитрусовых. Генная модификация была направлена на увеличение устойчивости растений к пестицидам и интенсивным технологиям выращивания, с увеличенным содержанием белков, других компонентов, с высокой урожайностью. Генно-инженерная модификация широко используется в создании новых пород птицы, рыбы, сельскохозяйственных животных с высокой массой тела (так называемое мраморное мясо говядины) и также адаптированные к интенсивным технологиям выращивания. Любые попытки независимых лабораторий, направленные на проверку безопасности ГМО, а также требования

о предоставлении фирмами-разработчиками полной информации об уровне безопасности их продукции (побочных негативных действий) жестко подавляются. Однако в 2010 и 2012 годах рядом исследователей (в Москве и Франции) были выявлены и опубликованы данные о крайне высокой канцерогенности нескольких линий генно-модифицированных кукурузы и сои. В частности, при исследованиях на генетически чистых линиях крыс в течение года опухоли развились более чем у 80% подопытных, которым скармливалась генно-модифицированная соя и кукуруза; половина самок произвела мертвое потомство, а вторая половина – уродливое и нежизнеспособное. Попытки использования ГМО в борьбе с дикими крысами (пасюками) не увенчались успехом – взрослые дикие животные обнюхивали сою и кукурузу, помечали мочой и не использовали для питания. Выявлен канцерогенный эффект для «мраморного мяса».

В начале 2000-х годов страны ЕЭС резко ограничили использование ГМО и продукции из них. Из 36 видов ГМО, поставляемых из США, было разрешено с ограничениями 4-6 видов. При этом на всех видах продуктов питания производители обязаны указывать их полный количественный состав.

В РФ состав продуктов питания до настоящего времени отражается в лучшем случае перечислением компонентов по убыванию содержания причем ГМО либо не указываются, либо отражаются завуалированно в виде «модифицированного» белка, крахмала и т.п.

Значительная часть исследователей считает чужеродные для биосферы модифицированные ДНК и РНК минами замедленного действия с несомненными отрицательными последствиями, возможно катастрофического характера. Львиная доля продовольствия на основе ГМО поступает в Россию и развивающиеся страны отнюдь не с благими целями. В США и других развитых странах преобладает продукция серии «био», «эко» и «органик», то есть максимально натуральная, предназначенная для среднего класса.

Другой, кроме ГМО, экологической опасностью в сфере питания является чрезвычайно широкое использование различных пищевых добавок и некачественного исходного сырья. В 1990-х годах фактически были отменены все ГОСТы, которые планировалось заменить после 2002 г. техническими регламентами. Должны были появиться около 400 техрегламентов, устанавливающих требования к правилам производства и контролю качества. На 2012 г. из них утвердили лишь 30! Продукты питания промышленного производства, которые преобладают в рационе большинства россиян, производятся по техническим условиям (ТУ), которые разрабатывают сами

производители. Главная их цель – максимальная прибыль. Они всеми способами удешевляют производство, заменяют натуральные ингредиенты суррогатами совершенно безнаказанно. Пальмовое масло вместо растительного, соя вместо мяса. Причем современные пищевые добавки позволяют это полностью замаскировать. В результате сливочное масло не содержит собственно масла, колбаса – мяса, молоко сделано из порошка и т.д. Добавим к этому ГМО, консерванты, пищевые добавки, остатки антибиотиков, гормонов роста, химических удобрений и пестицидов в продуктах. В итоге мы имеем колоссальную смертность от алиментарно-зависимых (связанных с питанием) заболеваний. Только от сердечно-сосудистых болезней у нас умирает в 2-4 раза больше людей, чем в других странах.

Основными нормативными документами, регламентирующими качество пищевых продуктов и применение добавок в РФ являются: СанПиН 2.3.2.1078-01 «Гигиенические требования безопасности и пищевой ценности пищевых продуктов» (в ред. многочисленных изменений и дополнений, в том числе от 01.06.2011 №79); СанПиН 2.3.2.1293-03 «Гигиенические требования по применению пищевых добавок» (в ред. дополнений и изменений №1, утв. Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 26.05.2008 №32).

Изменения связаны с многочисленными отрицательными эффектами, обнаруживаемыми в результате замены натуральных продуктов многокомпонентными «химическими смесями» с потрясающим вкусом и невероятными по продолжительности сроками реализации. Всего указанными нормативными документами разрешено использование более 440 пищевых добавок, которые по техническим регламентам должны указываться соответствующими индексами Е с числовым шифром:

- Е100-Е182 – красители;
- Е200-Е283 – консерванты;
- Е300 ... – антиоксиданты, регуляторы кислотности;
- Е400 ... – загустители, подсластители, влагоудерживающие агенты, эмульгаторы;
- Е500 ... – технологические добавки (разрыхлители, противадгезионные, отвердители, стабилизаторы, улучшители вкуса, стабилизаторы окраски);
- Е600 ... – усилители вкуса и аромата;
- Е700-Е800 – запасные индексы;
- Е900 ... – пеногасители, эмульгаторы, глазирователи, подстастиители, пропеленты, технологические добавки;
- Е1000 ..., 1100 ..., 1200 ... – стабилизаторы цвета, коллоидаторы;

E1400 ... – эмульгаторы, наполнители, консерванты;

E1500 ... – пеногасители.

Производители используют любые ухищрения для обеспечения максимальной выгоды. Часто заменяют стандартные обозначения на химические названия, непонятные абсолютному большинству покупателей, указывают состав нечитаемым мелким шрифтом, используют прием фокусника – называют синтетическую добавку термином «идентичный натуральному» и т.д.

Конечно, среди добавок имеются и сравнительно безопасные, например:

E500 – сода пищевая;

E260 – уксусная кислота (уксус);

E300 – аскорбиновая кислота (витамин С);

E306, 307 – токоферол (витамин Е);

E160 – β-каротин (провитамин А);

E406 – агар-агар (желатин)

и некоторые другие, но в целом любые добавки в большей или меньшей степени оказывают неблагоприятное действие на организм человека.

В России растет первое поколение, которое не знает вкуса натуральных продуктов. При этом натуральные продукты, экологически чистые овощи и фрукты содержат в 1,5-2 раза больше антиоксидантов, снижающих риск возникновения рака и заболеваний сердечно-сосудистой системы. В табл. 4 приведены наиболее распространенные в практике пищевые добавки.

Т а б л и ц а 4

Примеры наиболее часто применяемых пищевых добавок

Целевое назначение	Пищевая добавка	Пищевые продукты	ПДК (мг/кг или мг/л)
1	2	3	4
Красители	β-каротин	Сливочное масло	6,0
	Карамель	Кондитерские изделия	
	Куркума	То же	
	Шафран	Хлебобулочные изделия	до 50,0
	Индигокармин	Кондитерские изделия	до 50,0
	Тартразин	То же	
	Метилвиолет	Клеймение сыров, мяса	

Окончание табл. 4

1	2	3	4
Отбеливающие средства	Нитрит натрия	Консервы мясные, колбасы и т.п.	30,0-50,0
	Сернистый ангидрид	Картофель, соки	6,0-20,0
Загустители	Желатин	Консервы мясные, рыбные и т.п.	
	Крахмалы модифицированные	Хлеб пшеничный	5000,0
	Пектин	Кондитерские изделия	
	Альгинат натрия	Мороженое	3000,0
Эмульгаторы	Лецитин	Кондитерские изделия	5000,0
Стабилизаторы	Моно- и диглицериды жирных кислот	Маргарин	2000,0
	Сорбитан жирных кислот	Хлеб	5000,0
Ароматизаторы	Ароматические пищевые эссенции	Кондитерские изделия	0,3-0,8 мл/кг
	Ванилин	То же	до 500,0
	Глутамат натрия	Пищевые концентраты	5000,0
	Коптильная жидкость	Колбасные, рыбные консервы	до 7,0 мл/кг
Сладкие вещества, искусственные	Сахарин, ксилит, сорбит	Диетические кондитерские изделия	
Консерванты	Нитрит натрия	Сыры	300,0
		Консервы мясные, колбасы и т.п.	до 50,0
	Бензойная кислота	Кондитерские изделия	до 1000,0
		Икра рыбная	до 2000,0
	Уротропин	Икра лососевая	до 1000,0
	Сорбиновая кислота	Соки, напитки, вина	до 1000,0
Антиоксиданты	Ионол	Жиры животные	200,0
Синергисты антиоксидантов	Аскорбиновая кислота	-«-	
	Лимонная кислота	-«-	
Ферментные препараты	Амилоризин	Хлеб, пиво	0,001-0,003 %
	β-галактозидаза	Хлеб, напитки	0,01-0,04 %
	Каталаза	Сахарный сироп, кровь	0,001 %
	Проторизин	Мясо, сельдь	0,074-0,1 %

Однако ряд веществ вызывают различные нарушения: аллергию – бензойная кислота и ее соли как консерванты, нитраты и нитриты (консерванты в мясных продуктах) являются канцерогенами, диоксид серы (консервант для вина) вызывает головные боли, некоторые азокрасители вызывают аллергию или астму (часто используются в кремах, сладостях, пудингах пищевых добавок). Обычно на упаковке сообщается о содержании в продуктах таких добавок. Французскими специалистами из Исследовательского центра Hospital-Villejuif составлен перечень вредных для здоровья веществ, применяемых для окрашивания и консервирования пищевых продуктов. Согласно этому списку агенты, обозначенные на этикетках продуктов как E102, E110, E120, E124, E127, классифицированы как опасные, E123, E510, E513, E527 – как очень опасные, к запрещенным отнесены E103, E105, E111, E121, E125, E126, E130, E152, E212–E217, E924a и b, E952; канцерогенными считаются E130, E142, E210, A2П, E212, E213, E214, E215, E216, E217, E240, E330; вызывающими расстройство кишечника E221, E222, E223, E224, E226; вызывающими расстройство желудка E338, E339, E340, E341, E407, E450, E461, E462, E462, E465, E466; нарушения кровяного давления вызывают препараты E250, E251; кожные заболевания возникают при применении E230, E231, E232, E239, а подозрительными считаются E104, E122, E141, E150, E171, E173, E180, E241, E467. Заведомо могут представлять опасность импортные продукты, на этикетках которых не указаны пищевые добавки, входящие в их состав. При домашних заготовках продуктов целесообразно использовать естественные консерванты – соль, уксус, сахар.

Россия имеет огромные запасы плодородных земель и пастбищ, значительная часть из которых в настоящее время практически не используется, в то время как более 40-45% некачественного продовольствия импортируется из-за рубежа. В погоне за сверхприбылями транснациональные продовольственные компании, а на рынке России из 10 крупнейших поставщиков 8 – фирмы США, дополнительно деформируют рынок продовольствия внедряя так называемые прогрессивные технологии ведения сельскохозяйственного производства: стойловое содержание животных, активное использование пестицидов и агрохимикатов (в производстве фруктов 20-25 химобработок за сезон, в основном пестицидами), широкое использование сухого молока, пальмового и других видов дешевых растительных масел и т.д. В то же время молоко от коров стойлового содержания на 90% меньше содержит антиоксидантов и других полезных веществ по сравнению с молоком животных пастбищного содержания.

Сухое молоко при производстве, как и многие другие продукты высокотемпературной обработки, накапливают канцерогенное вещество – акриламид и по этой причине в ЕЭС и США почти не используется, а поставляется в Россию и развивающиеся страны. Яблоки, груши, цитрусовые, ягоды, бананы и прочие фрукты и зелень настолько насыщены химикатами, что хранятся годами без порчи и их использование требует серьезных мер безопасности и запрещено для детского питания.

Показательна в этом плане продукция из Израиля. В конце XX в. Израиль из импортера продовольствия, главным образом овощей и фруктов, превратился в их крупного экспортера после внедрения технологий гидропоники, капельного орошения растений питательными растворами, при этом в качестве «почвы» используется песок. Считать выращенную по такой технологии продукцию натуральной можно с огромной натяжкой. В то же время продукция израильских фирм «Джаффа», а также соки и нектары под брендом «Я» занимают значительный сегмент на российском рынке.

В нашей стране отсутствуют закон о продовольственной безопасности, есть только Доктрина продовольственной безопасности, которая носит рекомендательный характер, часто игнорируется и не стимулирует производство отечественных натуральных продуктов питания крайне востребованных на внутреннем и Европейском рынках, где РФ может занять лидирующие позиции.

Значительное запаздывание нормативно-правовой базы наблюдается в сфере нормирования уровней электромагнитных полей (ЭМП) в производственных и бытовых условиях. В конце XX – начале XXI века были опубликованы результаты действия естественных и техногенных ЭМП на организм человека. Были установлены канцерогенные эффекты от действия излучений средств мобильной связи, высоковольтных линий электропередач (ЛЭП), ЭМП промышленной частоты, от разнообразных бытовых и производственных источников. В результате возникла проблема «электромагнитного смога», которая приобретает все большую остроту из-за расширения действия беспроводного Интернета (WiFi).

В передовых странах Европы, в США и Японии правовые и нормативно-технические ограничения быстро подстраиваются к требованиям безопасности. Например, в Великобритании и Скандинавских странах после выявления высокого уровня неблагоприятных воздействия магнитных полей ЛЭП (рост лейкемии у детей на 70%) в 2008 г. были скорректированы нормативные ПДУ до 0,3 мкТл и запрещено размещение школ ближе 200 м к высоковольтным ЛЭП. В РФ ЭМП

ЛЭП напряжением до 330 кВ практически не нормируются по ПДУ ЭМП, а допустимые уровни магнитных полей в десятки и сотни раз превышают нормативы Скандинавских стран (см. ГН 2.1.8/2.2.4.2262-07 «Предельно допустимые уровни (ПДУ) магнитных полей частотой 50 Гц в помещениях жилых, общественных зданий и на селитебных территориях [9, 10]»).

Значительную опасность представляет снижение напряженности естественного магнитного поля Земли (ГМП) вследствие экранирования металлическими конструкциями зданий, сооружений и транспорта. Продолжительная работа в помещениях с коэффициентом ослабления ГМП, превышающим установленный гигиенический норматив (ГОСТ Р 51724-2001) оказывает выраженное влияние на функциональное состояние центральной нервной системы, сердечно-сосудистой системы и системы крови.

Отдельную экологическую проблему представляет использование синтетических полимерных материалов в интерьерах зданий, которые многократно снижают воздухопроницаемость облицовочных материалов (поливинилхлоридные пленки натяжных потолков, линолеумы, МДФ-панели, моющиеся обои и т.д.) и выделяют в воздух помещений спектр вредных и канцерогенных веществ (винилхлорид, стирол, формальдегид, фталаты и др.). Более 80% используемых кондиционеров обеспечивают лишь циркуляцию воздуха помещений с накоплением микробиологических загрязнений и снижением содержания полезных аэроионов. Использование пластиковых окон приводит к еще большей герметизации помещений и ухудшению экологической обстановки.

Среда обитания, качество воды, пищи, воздуха находятся в РФ на неудовлетворительном уровне и требуют значительного совершенствования эколого-правовой базы, выполнения ее требований, с целью стимулирования улучшения экологической обстановки.

## Контрольные вопросы

1. Какие системы сферы потребления и среды обитания в РФ недостаточно отражены в правовой сфере и требуют значительного развития?
2. Что представляют собой генная инженерия и ГМО?
3. Каковы экологические особенности ГМО и какой нормативно-правовой регулируется их использование в РФ?
4. Укажите основные виды пищевых добавок и нормативные документа, регулирующие их использование в РФ.
5. Как влияют пищевые добавки на организм человека?
6. В чем заключается опасность продуктов высокотемпературной обработки?
7. Каковы особенности действия ЭМП на организм человека и нормирования ПДУ ЭМИ в РФ?

## 2. ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

### 2.1. Эколого-правовой режим использования и охраны земли

В экологическом аспекте земля является главным звеном всех наземных биоценозов и биосферы планеты в целом. Важнейшее ее свойство – *плодородие* – обеспечивает рост и развитие растений. Земля выполняет соответствующие экологические, экономические и другие функции.

Экологическое значение земли в том, что она неотделима от природной среды. Охрана почв (земель) имеет целью предупреждение истощения почв и загрязнения поверхности земли. Почва – трудно возобновляемый ресурс природы. Ее истощение означает потерю плодородия в результате изменения количества питательных веществ и разрушения почвенной структуры.

Экономическую функцию земля выполняет как средство производства (в сельском и лесном хозяйстве) и как пространственный операционный базис (для всех видов транспорта, большинства отраслей перерабатывающей промышленности, строительной индустрии). В социальном отношении земля выступает как объект собственности.

Земля является источником красоты и богатства природы, имеет большое значение для поддержания здоровья людей, организации их отдыха. В этом проявляется ее культурно-оздоровительная функция как важнейшего объекта экологических отношений. Специфика земельных отношений, субъекта и объекта земельных отношений представлены на рис. 4, 5 [2].

Как объект правового регулирования **все земли в Российской Федерации составляют земельный фонд**, который по целевому назначению подразделяется на:

1) категории: земли сельскохозяйственные; поселений; промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, космического обеспечения, обороны, безопасности и специального назначения; особо охраняемых территорий и объектов (природных, иных); лесного фонда; водного фонда; запаса;

2) земельные участки – угодья (пашня, луг, сад) и части земельных участков (огород, выгон).

Деление на категории земельных участков (их части) служит определению их правового режима охраны и использования, отражая принципы территориального зонирования земельного фонда Российской Федерации.

## СПЕЦИФИКА ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

- Определяется объектом отношений – землей, которая выполняет множественные функции
- Как природный (естественный) объект – земля обладает рядом уникальных качеств (плодородие почвы, пространственная база человечества, многофункциональность)
- Естественная производительность земли не уменьшается, а увеличивается при ее рациональном использовании («вечное» средство производства)
- Постоянное местонахождение земли
- Почва (почвы) – самостоятельный объект правового регулирования (ст. 1, 4 ФЗ ООС)
- Пространственная ограниченность земли (суша не может быть существенно расширена)
- Незаменимость (невозможность равноценной замены)
- Не все отношения по поводу земли – земельные отношения. Сухопутная территория Российской Федерации – это пространственный предел осуществления государственной власти в России
- Не все экономические отношения по поводу земли как средства производства и объекта собственности являются земельными (плата за землю – государственный инструмент охраны и использования земли)
- Неразрывная связь земли с другими природными объектами и ресурсами биосферы (недра, воды, леса, флора, фауна, воздух)
- Все природоресурсовые отношения имеют экологическое содержание либо должны быть экологизированы, в поресурсовом законодательстве
- Как все природоресурсовые отношения земельные носят комплексный характер, являясь эколого-экономическими отношениями

Рис. 4. Специфика земельных отношений

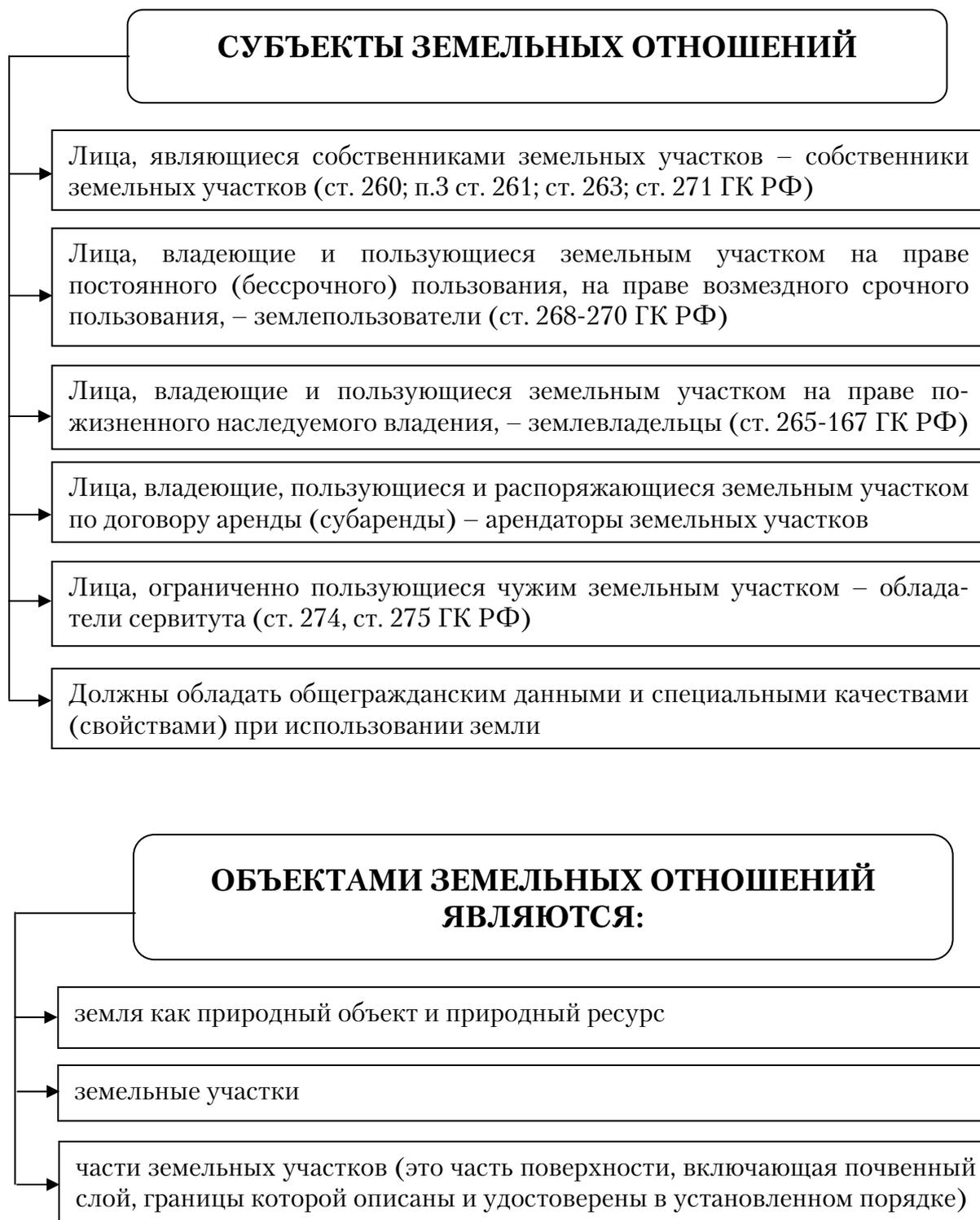


Рис. 5. Субъекты и объекты земельных отношений

Особый экологический режим предусматривается для земель природоохранного защитного назначения (рис. 6).

**ЗЕМЛИ (ЗОНЫ, ПОЛОСЫ, ОКРУГА, УЧАСТКИ)  
ОСОБОЙ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ**

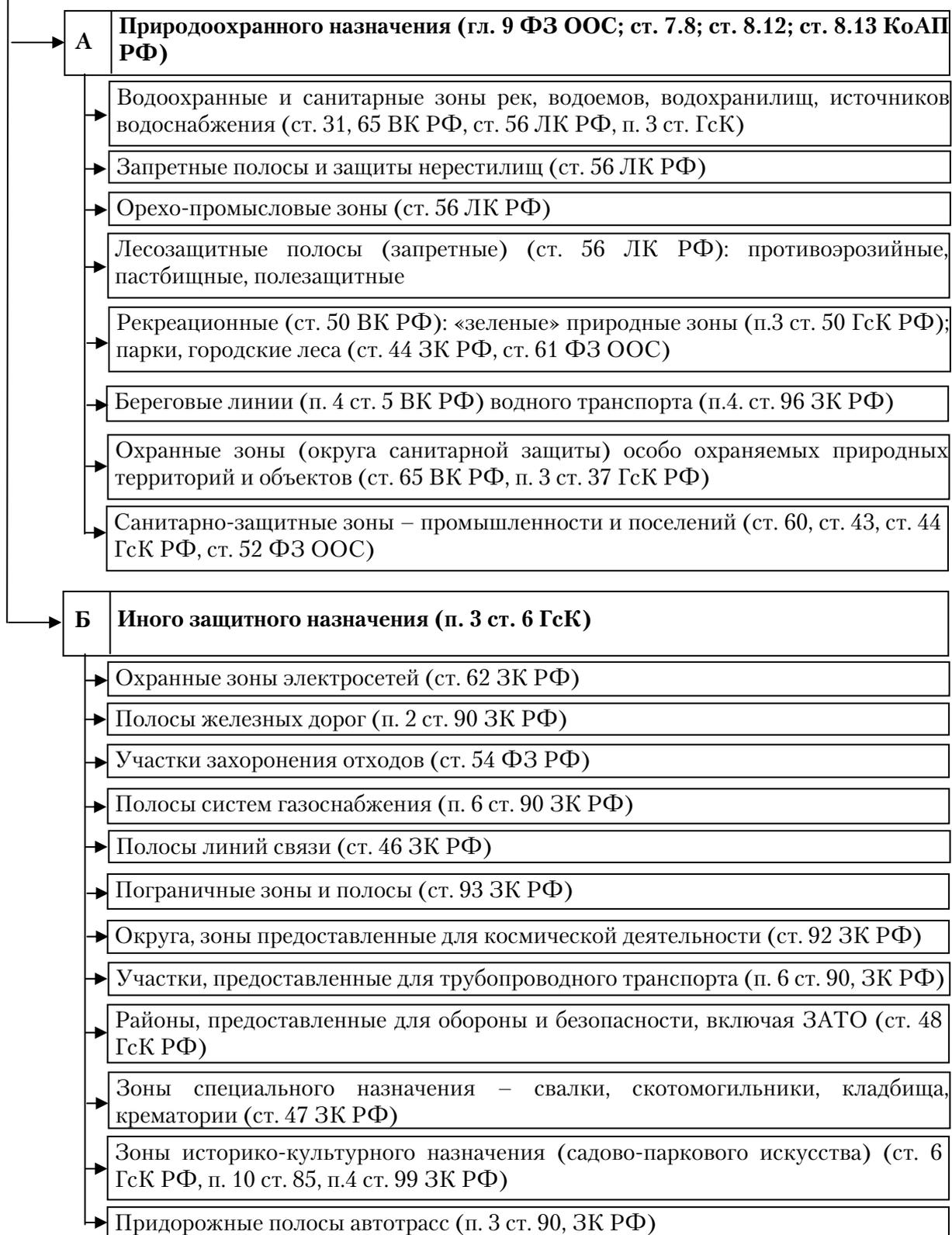


Рис. 6. Земли природоохранного и защитного назначения

## 2.2. Особенности государственного управления эколого-правовым режимом собственности на землю, землевладения, землепользования и аренды

С развитием рыночных земельных отношений необходимо применять экономико-правовые меры [76].

Государственное управление землепользования представляет собой активную деятельность по организации рационального использования земель и их охраны путем принятия экономико-правовых мер.

Есть различие в государственном управлении землепользованием как объектом собственности на землю и как объектом хозяйствования. В первом случае объектом управления является землепользователь, во втором – внутривладельческие отношения с самими собственниками, землепользователями и арендаторами, связанные с использованием земли. Оно подразделяется на общее и ведомственное (отраслевое) управление, которое осуществляют ведомственные органы государства.

Землепользование преследует преимущественно экономические цели, неразделимые с экологическими. Право землепользования – это система правовых норм, регулирующих общественные отношения по рациональному использованию и охране земли как многофункционального (особого) природного компонента биосферы планеты (рис. 7).

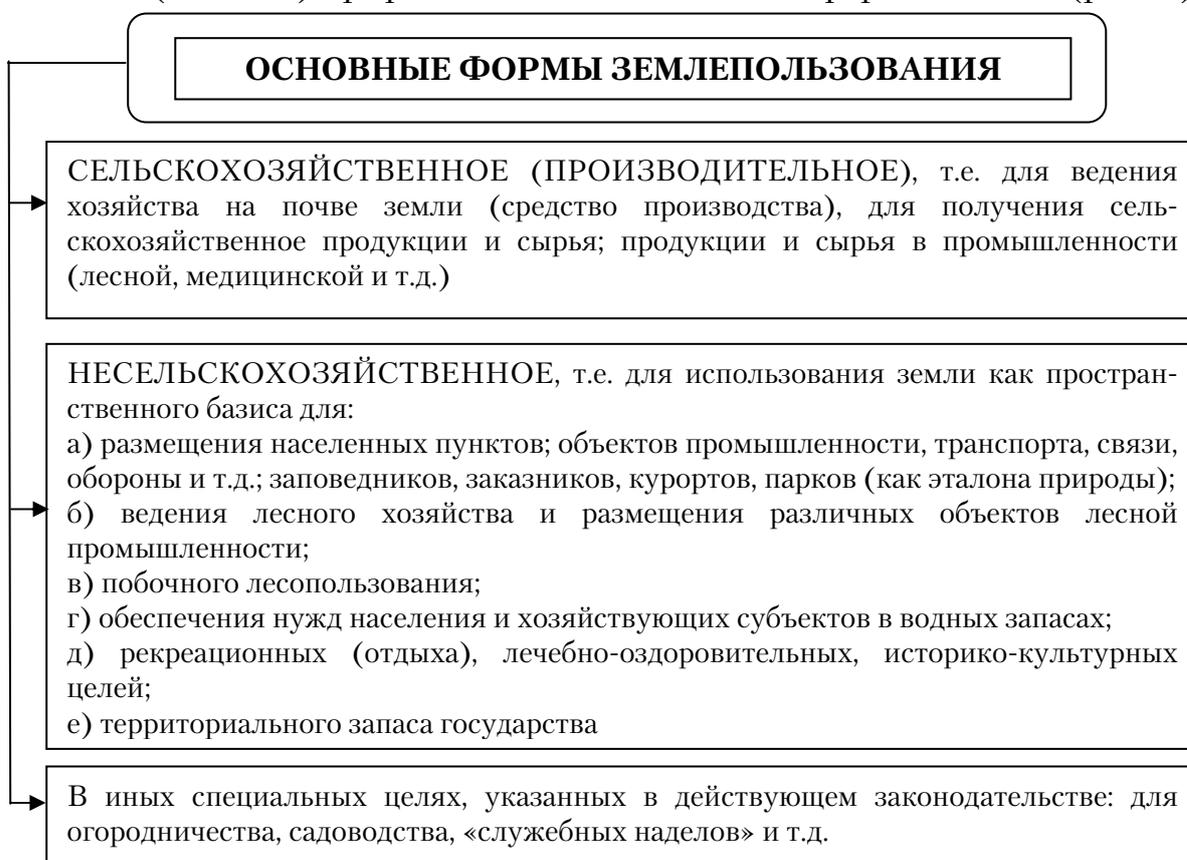


Рис. 7. Формы землепользования

Землепользование – приоритетный вид природопользования в целях охраны жизни и здоровья человека; рационального использования других компонентов биосферы. Следует различать землепользование как различные фактические способы извлечения полезных свойств (качеств) основного компонента биосферы и право землепользования как установленный государством юридический порядок извлечения этих свойств (качеств) для определенных законодательством участников земельных отношений.

Правильное землепользование не ухудшает, а улучшает землю.

В стране меняется система управления собственности на землю, землепользования. Достижение цели должно происходить на основе обеспечения разумного экологического использования.

Основной акцент в работе органов государственного управления земельными ресурсами делается на контрольных функциях. Здесь должен быть обеспечен научный и практический подход к использованию и охране земли на основе достижений научно-технического прогресса, применения новых методов планирования в условиях перестройки всей системы государственного планирования социально-экономического и экологического развития государства.

Управление эколого-правовым режимом собственности на землю возлагается на Федеральную службу земельного кадастра РФ, Министерство сельского хозяйства и их территориальные органы в субъектах РФ.

Управление правовым режимом земельного фонда РФ осуществляется государственными органами через функции – определенные виды деятельности, необходимые для организаций и регулирования рационального использования земли и ее охраны.

Основными функциями государственного регулирования правового режима земельного фонда России является: учетная, плановая распределительно – перераспределительная, обеспечения надлежащего использования земель, контрольная и охранительная.

Прежнее, земельное законодательство признавало только право пользования землей, оно было единственным юридическим основанием по которому отдельные учреждения, предприятия, организации и граждане могли вступить в земельные отношения.

Новая Конституция РФ установила, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

В РФ устанавливаются частная (граждан и юридических лиц), государственная (федеральная и субъектов РФ), муниципальная и иные формы собственности на землю. Граждане могут иметь земельные

участки на праве не только частной, но и общей, долевой (с определением долей каждого собственника) и общей совместной (без определения доли) собственности. В республиках в составе РФ и других субъектах РФ конкретной из указанных форм собственности на землю устанавливаются законодательством этих республик и другими нормативными актами.

Граждане РФ имеют право по своему выбору, получить землю в собственность в пожизненное, наследуемое владение, пользование или аренду.

Право собственности на землю, право землевладения, землепользования и аренды выступает как особый правовой институт экологического права, содержащий систему норм, направленных на обеспечение рационального использования и охраны земель, и как субъективное право т.е. совокупность прав и обязанностей конкретных собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов, возникших в связи с предоставлением им земельных участков.

Земля с экономической точки зрения выступает в качестве основного средства производства и пространственного операционного базиса, а в экологическом аспекте – важнейшим компонентом природы, взаимосвязанным с другими природными объектами.

Землю стремятся организовать так, чтобы максимально сочетать экономические и экологические интересы общества. Земля предоставляется в собственность, во владение, пользование и аренду конкретным субъектам, наделяя их соответствующими правами и обязанностями, определяя порядок, условия и формы использования земли, ее целевое назначение, осуществляя контроль за надлежащим ее использованием, стимулируя рациональное использование, недопущения ее бесхозяйственного использования, ухудшения ее полезных свойств и качеств и предоставлении ее всем желающим работать на ней.

## 2.3. Правовая охрана земель.

### Ответственность за нарушение земельного законодательства

Охрана земель включает систему правовых, организационных, экономических и других мероприятий, направленных на предотвращение необоснованных изъятий из сельхозоборота, защиту от вредных антропогенных воздействий, а также на воспроизводство и повышение плодородия почв, продуктивности земель.

В содержание охраны земель сельскохозяйственного назначения входят 2 основных комплекса мероприятий: охрана земель от истощения и от загрязнения. В содержание охраны от истощения входят меры по сохранению, восстановлению и улучшению плодородия почв, предотвращению сокращения этих земель. Предотвращение и установление этих негативных процессов – первейшая обязанность экологов-пользователей. Эти действия входят в число неотложных агротехнических мер, которые должны проводить у себя пользователи земли.

Охрана земель осуществляется на основе комплексного подхода к угодьям как к сложным природным образованиям (экосистемам) с учетом их зональных и региональных особенностей. Она имеет следующие цели: предотвратит деградацию и нарушение земель, другие неблагоприятные последствия хозяйственной деятельности путем стимулирования природоохранных технологий производства, введения компенсационных выплат собственникам земли, землевладельцам, землепользователям и арендаторам за ухудшение качества их земель, если это вызвано хозяйственной деятельностью других собственников земли, землевладельцев, землепользователей, арендаторов независимо от состояния земель и экологической обстановки в целом; обеспечить улучшение и восстановление земель, подвергшихся деградации или нарушению; создать механизмы учета и проверки экологического состояния земель, а также обеспечить собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов экологическими нормативами режимов оптимального использования земельных участков. Для решения указанных задач все собственники, землевладельцы, землепользователи и арендаторы должны проводить рациональную организацию земель, восстанавливать и повышать плодородие почв, а также другие свойства земли (рис. 8) [2].



Рис. 8. Основные мероприятия по содержанию и охране земли

## ВЫВОДЫ

1. Форма охраны земли – это контроль за соблюдением земельного законодательства, охраной и использованием земель.

2. Охрана земли, ее почвы в основном регулируется комплексно, т.е. нормами экологического права (общие требования) и нормами земельного права (конкретно к отдельным категориям земли).

3. Формы охраны земли – это разнообразные меры ее защиты (рис. 9).

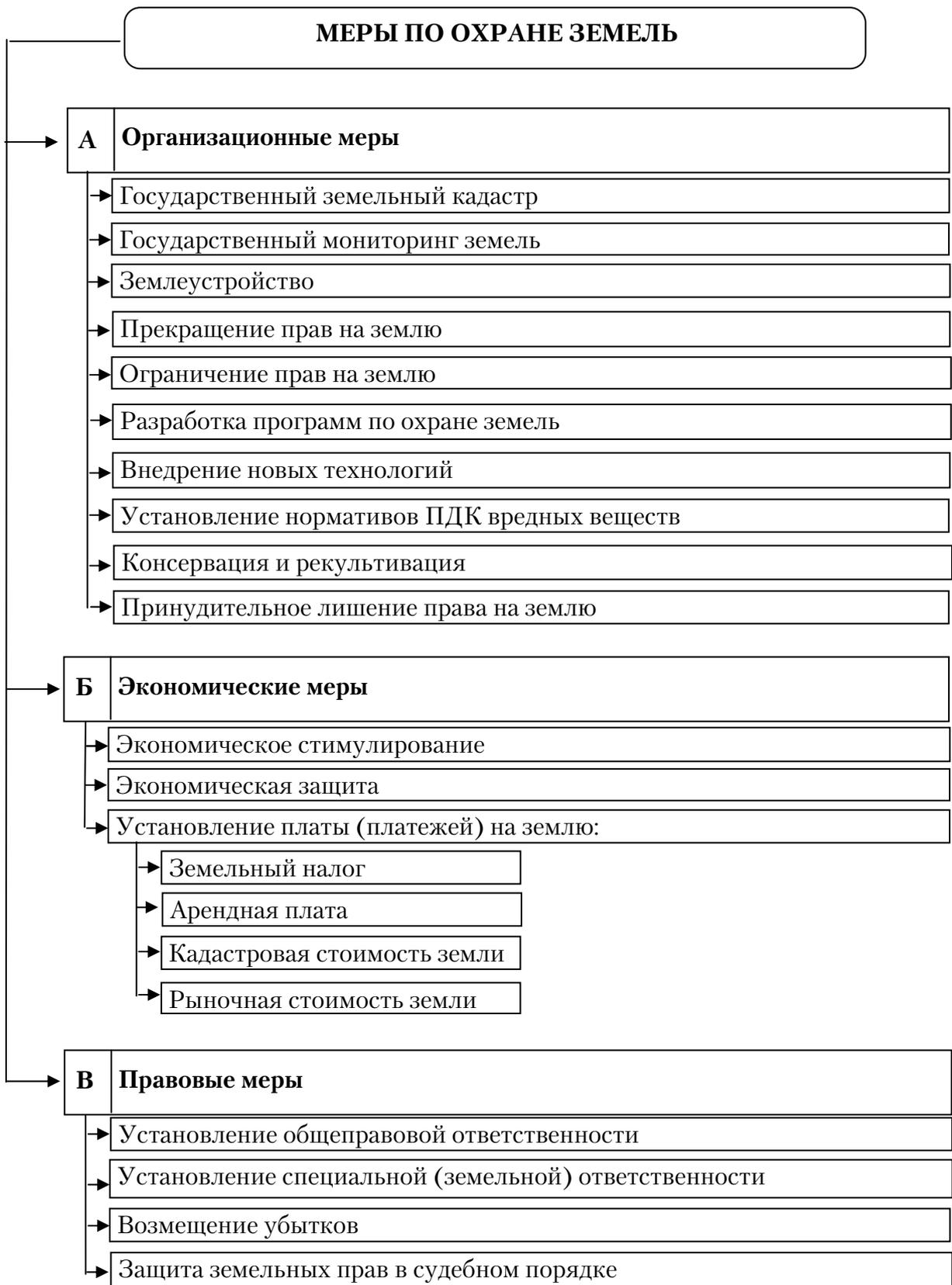


Рис. 9. Меры по охране земель

**Охрана земель** – это система разнообразных методов и государственных мер защиты рационального землепользования, предотвращение деградации, специальный режим использования земель, недопущение ухудшения их культурно-технического состояния (консервация – временное исключение из хозяйственного оборота; специальный режим использования земель; изменение их целевого назначения; защита от селей, наводнений, заболачивания, засоления, подтопления и других процессов (эрозия почвы), процессов ухудшения культурно-технического состояния земель в процессе ее использования).

Следует различать охрану земли и защиту ее почвы с экономических и экологических позиций (ст. 4 ФЗ ООС 2002 г.).

Земельные правонарушения могут быть: а) всегда имеющие экологический вред; б) не всегда имеющие таковой.

Законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель в основном как земельные отношения и в меньшей степени как природоохранные (экологические). Поэтому, если эти отношения не урегулированы земельным законодательством, то применяется иное законодательство.

Право собственности на землю в Российской Федерации определяется государством (ст. 3, ст. 4-5, ст. 36 Конституции РФ).

В целях охраны земель:

1) разрабатываются федеральные, региональные и местные программы по охране земель с учетом специфики хозяйственной деятельности, природных и социальных условий;

2) проводится оценка состояния земель и эффективности предусмотренных мероприятий по охране земель с учетом экологической экспертизы, установленных законодательством санитарно-гигиенических и иных норм и требования;

3) внедряются новые технологии осуществления программ по мелиорации земель и повышения плодородия почв;

4) запрещаются технологии в случае их несоответствия предусмотренным законодательством экологическим, санитарно-гигиеническим и иным нормам и требованиям;

5) при проведении строительных работ и работ по добыче полезных ископаемых, связанных с нарушением почвы земли, плодородный слой снимается и используется для улучшения малопродуктивных земель;

6) для оценки состояния почвы в интересах охраны здоровья человека и окружающей среды Правительством РФ устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, вредных микроорганизмов и других биологических веществ;

7) для проведения проверки соответствия почвы экологическим нормативам проводятся почвенные, геоботанические, агрохимические и иные обследования;

8) в целях предотвращения деградации земель допускается консервация земель с полным исключением их из хозяйственного оборота в порядке, установленном Правительством РФ;

9) охрана земель, занятых оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера, отгонными, сезонными пастбищами осуществляется в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов;

10) земельные участки, которые подверглись любым видам радиоактивного и химического загрязнения, на которых не обеспечивается получение продукции, отвечающей установленным требованиям (правилам, нормативам), подлежат ограничению в использовании.

Восстановление деградированных с/х угодий производится за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ при осуществлении федеральных и региональных программ по охране земель.

В новом земельном законодательстве особо подчеркивается, что при размещении, проектировании, строительстве и вводе в эксплуатацию новых и реконструируемых объектов, строений и сооружений, а также внедрения новых технологий, отрицательно влияющих на состояние земель, должны предусматриваться и осуществляться мероприятия по охране земель.

Оценка отрицательного влияния на состояние земель и эффективность предусмотренных защитных мероприятий производится по результатам государственной санитарно-гигиенической и экологической экспертизы.

Стимулирование рационального использования и охраны земель направлено на повышение заинтересованности собственников, землевладельцев и землепользователей, в том числе и арендаторов, в сохранении, воспроизводстве плодородия почв, на защиту земель от негативных последствий производственной деятельности, для чего им предоставляется льгота по оплате земельных участков, выделяются средства из бюджета (федерального, субъектов РФ или местного) на восстановление земель, нарушенных не по их вине, а также они поощряются за повышение плодородия почв и продуктивности земель, производство экологически чистой продукции и др.

Экономическое стимулирование рационального использования и охраны земель включают:

1) выделение средств для восстановления земель, частичную компенсацию при снижении доходов в результате консервации земель;

2) освобождение от платы за земельные участки, находящиеся в стадии с/х освоения;

3) поощрение граждан, ведущих крестьянское (фермерское) хозяйство, членов с/х предприятий, руководителей, специалистов за улучшение качества земель, повышение плодородия почв;

4) установление повышенных цен на экологически чистую с/х продукцию;

5) полную и частичную компенсацию собственникам земель и другим пользователям земель произведенных ими затрат по охране земель, повышению плодородия почв.

Выделяется несколько групп нарушений земельного законодательства:

- купля-продажа, дарение, обмен, залог земельных участков и иные сделки, совершенные собственниками земли, землевладельцами, землепользователями и арендаторами в нарушение установленного порядка. Эти сделки признаются недействительными с момента их заключения: к данной группе правонарушений относятся самовольный захват и самовольное строительство; они не всегда имеют экологическую направленность;

- нарушения, связанные с бесхозяйственным использованием земель, их порчей, загрязнением, заражением вредными организмами, с невыполнением мероприятий по улучшению земель и охране почв от эрозии, ухудшающими состояние почв: с несвоевременным возвратом временно занимаемых земель или невыполнением обязанностей по приведению их в состояние, пригодное для использования по назначению. Эти правонарушения включают в себя нарушение требований земельного законодательства и экологических предписаний;

- лица, виновные в самовольном занятии земельных участков, а также в порче с/х и других земель, в загрязнении их химическими и радиоактивными веществами, производственными отходами и сточными водами, в размещении строительства, проектировании, вводе в эксплуатацию объектов, отрицательно влияющих на состояние земель, в невыполнении обязанностей по приведению их в состояние, пригодное для использования по назначению, в уточнении межевых знаков, границ землепользований, искажение сведений государственного учета, регистрации и оценки земель, несут гражданскую, административную или уголовную ответственность.

Земельное законодательство предусматривает, что предприятия, учреждения, организации и граждане обязаны возместить в полном объеме ущерб, причиненный ими в результате нарушения земельного законодательства, включая упущенную выгоду, рассчитанную по

рыночным ценам на дату начала рассмотрения дела, на весь период до момента восстановления нарушенных прав.

Самовольно занятые земельные участки возвращаются по их принадлежности без возмещения затрат, произведенных за время незаконного пользования.

За указанные выше правонарушения законодательством РФ может быть установлена уголовная ответственность.

Бесхозяйственное использование земель выражается в несоблюдении по вине должностных лиц севооборотов, индустриальных технологий возделывания с/х культур, что приводит к недополучению проектных урожаев. Бесхозяйственное использование земель необходимо связывать также с понижением плодородия угодий, частичным или полным противоправным выводом из сферы производства. Термин же «порча земель» следует рассматривать как обобщающий такие составы правонарушений, как загрязнение, засорение почв, непринятие мер по борьбе с эрозией, которые в совокупности привели к понижению плодородия земли, ухудшению качества земельного участка.

Непосредственно к правонарушениям земельного законодательства, которые влекут за собой применение мер административной ответственности, относят также и правонарушения в с/х, а именно: потрава посевов, стогов или повреждение насаждений скотом, птицей, проезжим транспортом, непринятие мер хозяйством по борьбе с сорняками.

К административной ответственности привлекаются лица, виновные в самовольном захвате участка земли, причинившем значительный ущерб его законному владельцу.

Самовольным захватом признается пользование земельным участком при отсутствии на то надлежаще оформленного права. В уголовном порядке наказывается нарушение ветеринарных прав и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений, повлекшие тяжкие последствия, умышленная потрава посевов и умышленное повреждение полевых и иных насаждений, причинившие значительный ущерб.

За нарушение земельного законодательства применяется такая мера ответственности, как изъятие земли. Эта мера применяется при систематическом нарушении правил землепользования, а также при самовольном занятии земельных участков.

Изъятие земли как меру юридической ответственности следует отличать от изъятия земли в связи с прекращением права землеуладения и землепользования в случаях, указанных в законе.

В случае совершения противозаконных сделок с землей, а также причинения материального вреда виновные субъекты, помимо привлечения к соответствующему виду юридической ответственности, обязаны возместить причиненный вред (речь идет об имущественной ответственности), т.е. самовольное занятие земель общественного пользования.

#### **2.4. Земельные отношения и правовое положение использования земель сельскохозяйственного назначения**

С 2004 года стали реализовываться основные положения Федерального Закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». По оценке экспертов к указанному Закону необходимо принять дополнительно более 20 нормативно-правовых актов разных уровней.

Федеральный Закон дает большие полномочия регионам. Именно субъекты РФ должны сформировать инфраструктуру земельного рынка и по возможности избежать ошибок на первом этапе оборота земель сельскохозяйственного назначения.

Субъектам РФ было предоставлено право реализовать основные направления Федерального Закона, в том числе и установление минимального размера земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения для рыночного оборота.

Каждый из субъектов использовал это право в целях реализации Закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Например, в целях реализации вышеуказанных направлений Федерального Закона Воронежской областной Думой в 2003 году был принят Закон «Об особенностях оборота земель сельскохозяйственного назначения в Воронежской области».

Первым важным положением Закона Воронежской области является установление предельных (минимальных) размеров вновь образуемых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения площадью 200 га пашни. Указанная площадь установлена на основании научно обоснованных расчетов. В основу определения минимального размера участка положен главный принцип землеустройства – рациональное и эффективное использование земель сельскохозяйственного назначения.

Однако эта рекомендуемая площадь вызывает много возражений и споров в части предстоящей продажи земельных долей. Это связано с тем, что земельные доли по районам Воронежской области колеблются

в среднем от 5 до 6 га пашни, но в некоторых районах области эта площадь значительно меньше и находится в пределах от 3 до 4 га, и пока трудно представить, как будет реализовываться это требование в части объединения усилий желающих продать свои земельные доли. Не все собственники земельных участков согласны с таким требованием Воронежского Закона, в том числе и ряд законодателей Областной думы.

Продажа земельных долей такими минимальными по площади участками, как это узаконено, в других субъектах будет противоречить землеустроительным принципам рационального и эффективного ведения сельскохозяйственного производства, что в конечном итоге приведет к «достолюпинским» земельным отношениям и в первую очередь будет способствовать развитию «чересполосицы», дальнотельства, вкрапливания и других недостатков землепользования.

С нашей точки зрения специалисты землеустроительных служб должны дать предложения по разработке специальных землеустроительных проектов в системах внутрихозяйственного и территориального землеустройства по практической реализации Закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в каждом субъекте РФ. Так, например, для исполнения требования Воронежского Закона, с нашей точки зрения, необходимо отобрать типичные по конфигурации и компактности земельные массивы коллективных хозяйств для различных зон Воронежской области. В составленных проектах необходимо в качестве примера показать варианты, как отразится предстоящая продажа сельскохозяйственных угодий на дальнейшем их использовании. По возможности должно выполняться одно из главных требований – не нарушать структуру землепользования и противоэрозионных (природоохранных) мероприятий.

Большое количество вопросов вызывает оплата геодезических изыскательских работ, связанных с отводом земельных долей. Предполагается, что отвод участка площадью 5-6 га обойдется 50-100 тыс. рублей, поэтому крестьяне должны будут заранее соглашаться на любые условия при продаже, аренде и т.д.

Коллективное землепользование, представленное в виде земель крупных массивов, имело и значительные преимущества в обработке земельных участков, и это было научно доказано соответствующими расчетами. Дробление земельных участков ведет к значительным затратам на обработку меньших по площади участков. Поделить на земельные доли целое поле несложно (уже разработана программа, которая позволит с учетом качества почв с необходимой геодезической точностью разделить участки между собственниками), и такой прак-

тический опыт уже имеется. Но при выделении земельных долей, к сожалению, не всегда учитываются почвы, рельеф, удаленность от населенного пункта, эродированность данных участков. Таким образом, при выполнении Закона – закрепление прав собственности на землю в виде земельных долей нарушаются принципы землеустройства, а именно – организация территории на эколого-ландшафтной основе.

Другим примером является противоречие с основным положением Закона «О землеустройстве»: «...землеустройство проводится на всех землях, независимо от форм собственности и их целевого использования по решению органов государственной власти области...». На практике, когда в базовых сельскохозяйственных предприятиях ряда районов Воронежской области необходимо было провести работы по посадке противоэрозионных лесополос на склонах, то собственники земельных долей не дали согласия на их посадку, так как площадь проектируемых лесных полос должна была выделяться за счет земельных долей (площадь земельной доли уменьшалась на несколько соток). Крестьяне не понимали важности проводимых противоэрозионных мероприятий несмотря на то, что значительные средства на посадку системы защитных лесополос выделялись из специальных средств областного бюджета (за счет земельного налога). В результате посадка лесополос была приостановлена.

Основой устойчивого сельскохозяйственного производства является эффективное использование земель сельскохозяйственного назначения и в первую очередь сельскохозяйственных угодий. Экономическое значение разных видов сельскохозяйственных угодий неодинаково, как неодинакова и их роль в обеспечении устойчивого экологического баланса агроландшафтов. Наиболее экономически эффективным является, как правило, рациональное использование пашни. Однако использование именно этого вида угодий влечет за собой неблагоприятные экологические последствия. Наоборот, наименьший экономический результат имеет использование залежей и неудобий. В то же время именно эти земли выполняют важные стабилизирующие экологические функции, поскольку ухудшение экологического состояния земель происходит из-за нарушения структуры сельскохозяйственных угодий, преобладания в их составе пашни.

Формирование экологически устойчивых агроландшафтов и сохранения биологического разнообразия решается на основе определения оптимального соотношения в структуре землепользования разных видов угодий. Невозможно обойтись без пашни, но одновременно на сельскохозяйственной территории должны сохраняться природные комплексы, представляющие собой низкопродуктивные сельскохо-

зайственные угодья. Средостабилизирующие (средоформирующие) угодья уменьшают развитие водной и ветровой эрозии, деградации земель, они являются местом обитания полезной фауны, на них поддерживаются популяции редких видов растений и животных. В результате сохранения и восстановления малопродуктивных угодий можно не только обеспечить экологический баланс сельскохозяйственного ландшафта, но и получить более высокий экономический результат от использования пашни именно в природных экосистемах. В конечном счете, повышается уровень почвенного плодородия.

Статья 8 Федерального Закона от 16.07. 1998г. №101-ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" содержит норму, обязывающую лиц, использующих земельные участки, осуществлять производство сельскохозяйственной продукции способами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также исключаящими или ограничивающими неблагоприятное воздействие такой деятельности на окружающую природную среду.

Конкретизация этого требования отражена в Земельном кодексе Российской Федерации от 28.09.2001 г. (ЗК РФ). Согласно п.1 ст.12 ЗК РФ использование земель должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, способности земли быть средством производства в сельском хозяйстве, основой осуществления хозяйственной деятельности. Целями охраны земель являются, во-первых, предотвращение деградации, загрязнения, захламления, нарушения земель, других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности, во-вторых, обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся указанным вредным последствиям.

Во-первых, закрепленные в законодательстве об охране окружающей среды и в земельном законодательстве правовые нормы, касающиеся охраны агроландшафтов как особой экосистемы, носят декларативный характер. В законодательстве отсутствуют правовые механизмы, с помощью которых можно было бы решить данную проблему. Во-вторых, цели охраны земель не касаются решения проблемы правового обеспечения охраны сельскохозяйственных угодий как элемента экологической системы. Правовая охрана земель, в том числе сельскохозяйственных угодий, сводится только к регулированию, предотвращению вредных воздействий на земли и сохранению, повышению и восстановлению плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

Кроме того, имеется ряд документов, которые, не являясь нормативными правовыми актами, тем не менее, отражают содержание и

направления аграрной, земельной и экологической политики, проводимой в России. К ним относятся в первую очередь федеральные программы. Однако надо признать, что большая часть предусмотренных в них мероприятий имеет нечеткий характер и остается нереализованной, в том числе и в законодательстве.

Постановлением Правительства РФ от 8.11.2001 г. № 380 была утверждена Государственная комплексная программа повышения плодородия почв России. Программа предусматривает, что реализация собственниками земли, землевладельцами, землепользователями, арендаторами мероприятий по повышению плодородия почв осуществляется путем разработки и выполнения систем земледелия и землеустройства. Схемы и проекты землеустройства представляют собой механизм реализации региональных программ на уровне районов, землепользователей, землевладельцев, арендаторов и собственников земли. С помощью этих схем и проектов обеспечивается внедрение сбалансированных эколого-ландшафтных систем земледелия, агролесомелиоративных, гидромелиоративных, культуртехнических и иных мероприятий, направленных на повышение и сохранение плодородия почв.

Федеральная целевая программа "Развитие земельной реформы в РФ на 1999-2002 г.", утвержденная постановлением Правительства РФ от 26.06.1999 г. № 694, предусматривает разработку программ (схем) защиты земель от деградации и других негативных явлений, консервации деградированных земель, их восстановления, а также положение о порядке перевода малопродуктивных угодий в другие виды угодий.

Интерес представляет Национальный план действий по охране окружающей среды Российской Федерации на 1999-2001 гг. В этом документе отмечается, что состояние земель России, находящихся в сфере хозяйственной деятельности, остается неудовлетворительным. Нерациональное использование земель сельскохозяйственного назначения в условиях экономического кризиса по своим последствиям представляет реальную угрозу национальной безопасности России. Особую опасность для экологического состояния сельскохозяйственных земель представляет снижение общего уровня культуры земледелия и невыполнение обязательных почвозащитных и иных природоохранных мероприятий. Возрастающая антропогенная нагрузка и бессистемное природопользование усиливают процессы деградации сельскохозяйственных угодий.

В большинстве основных сельскохозяйственных регионов России распаханность территории превышает экологически допустимые пределы, что усиливает процессы деградации почв и ухудшает

гидрологический режим водосборных бассейнов, снижает способность природных комплексов к саморегуляции и поддержанию продуктивности сельскохозяйственных угодий.

Таким образом, можно выделить два главных направления в сфере использования земель сельскохозяйственного назначения.

Первое связано с интенсификацией использования земель и учетом экологических факторов. Речь идет о развитии эколого-ландшафтного земледелия; разработке ландшафтных систем земледелия, основанных на оптимальной структуре сельскохозяйственных и других угодий, и установлении научно обоснованных нормативов по каждой природной зоне; установлении экологически допустимых пределов распаханности территории; экологически безопасном ведении сельского хозяйства, связанном с повышением продуктивности сельскохозяйственных угодий и восстановлением природных комплексов. Такой подход призван способствовать формированию экологически сбалансированных агроландшафтов и адаптивных систем земледелия.

Второе направление отражает традиционный подход к формированию политики в сфере использования сельскохозяйственных угодий и имеет экстенсивный характер. Оно выражается в том, что продолжается освоение старопахатных земель для использования в целях ведения сельского хозяйства, в том числе для восполнения потерь сельскохозяйственного производства в результате изъятия земель для несельскохозяйственных нужд, несмотря на неудовлетворительное состояние использования имеющихся сельскохозяйственных угодий. В этом направлении имеет место использование пашни и других продуктивных сельскохозяйственных угодий без учета экологических и ландшафтных требований.

Учитывая, что земля является особо охраняемым природным ресурсом, используемым в качестве главного средства производства в сельском хозяйстве, а земли сельскохозяйственного назначения особо ценной категорией земель, считаем возможным наметить следующие практические шаги, которые, с нашей точки зрения, будут способствовать сохранению почвенного плодородия:

- исключение из налоговой базы земельного налога земель сельскохозяйственного назначения, имеющих функцию поддержки рационального использования земельных ресурсов, для чего ввести форму учета этой функции земель – например, используя правовое понятие земель природоохранного назначения;

- отмена налоговых льгот за формы землепользования, объективно ведущие к снижению почвенного плодородия;

- определить механизм прекращения прав на землю в случае ее неиспользования или использования не по целевому назначению, а также способами, приводящими к истощению или снижению почвенного плодородия, и начать практическую его реализацию;
- стимулировать те категории землепользователей, которые заботятся о повышении плодородия почв.

### Контрольные вопросы (к подразд. 2.1-2.4)

1. В чем заключается экологическая роль земли?
2. Укажите экономические функции земли.
3. Чем определяется специфика земельных отношений?
4. Укажите субъекты и объекты земельных отношений.
5. Для каких видов земли предусмотрен особый экологический режим?
6. Укажите основные меры по охране земель.
7. В чем заключается суть понятия «охрана земель».
8. Укажите основные формы землепользования.
9. Как стимулируется рациональное землепользование и охрана земель?
10. Нарушения земельного законодательства и ответственность за них.
11. Каковы особенности правового положения и использования земель сельскохозяйственного назначения?
12. Укажите экологические особенности земли.
13. На какие категории подразделяются земли РФ?

## 2.5. Правовой режим природных ресурсов

Под правовым режимом природных ресурсов понимается совокупность правовых методов и мер регулирования общественных отношений по поводу земли, недр, вод, других природных богатств как объекта собственности, пользования и охраны. Что представляет собой земля как юридическая категория? По законодательству понятием «земля» обозначается земная поверхность, находящаяся в пределах госграниц РФ.

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.

Характеризуя понятие «земля», к примеру, в качестве объекта права собственности, основное внимание обращают на пространственные границы земли или земельного участка.

ЗК РФ устанавливает права и обязанности природопользователей и арендаторов по обеспечению рационального использования земельных ресурсов и их охране. Один из основных принципов землепользования – использование земель строго в соответствии с целями, для которых земли были предоставлены.

Под охраной земель понимается система правовых, организационных, экономических и др. мероприятий, направленных на их рациональное использование, предотвращение необоснованных изъятий земель из сельхозоборота, деградации, а также на восстановление продуктивности земель и повышения плодородия почв.

Содержание охраны земель составляют закрепленные в законодательстве правовые меры предупредительного, запретительного, восстановительного и иного характера, направленные на:

- 1) рациональную организацию территории;
- 2) восстановление и повышение плодородия почв, а также других полезных свойств земли;
- 3) защиту почв от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства, химическими и радиоактивными веществами, от других процессов разрушения;
- 4) защиту от заражения сельхозугодий и других земель карантинными вредителями и болезнями растений, зарастания сорняками, кустарником и мелколесьем, других процессов ухудшения культуртехнического состояния земель;
- 5) рекультивацию нарушенных земель, восстановление их плодородия и других полезных свойств земли и своевременное вовлечение в хозоборот;
- 6) снятие, использование и сохранение плодородия слоя почвы при проведении работ, связанных с нарушением земель.

В системе земельного законодательства особое место отводится правовому и эколого-экономическому обоснованию коренных мелиораций: 1) гидромелиорация; 2) культуртехническая мелиорация; 3) агролесомелиорация; 4) агротехническая; 5) химическая мелиорация и т.д.

Одной из специфических мер охраны земель является консервация земель.

Консервация земель или временное исключение их из хозяйственного использования, осуществляется, чтобы предотвратить развитие и

устранить процессы деградации почв, восстановить их плодородие и обеспечить реабилитацию загрязненных территорий.

Земли, выведенные из хозоборота в результате консервации, сохраняются за их собственниками, землевладельцами, землепользователями или переводятся в земельный запас.

Стимулирование землепользователей к рациональному использованию и охране земель состоит в:

1) ведение средств бюджета для восстановления земель, нарушенных не по вине лиц использующих эти земли;

2) освобождение от платы за земельные участки, находящиеся в стадии с/х освоения;

3) частичную компенсацию из средств бюджета снижения дохода в результате временной консервации земель;

4) поощрение землепользователей за повышения плодородия почв;

5) установление повышенных цен на экономически чистую продукцию.

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, простирающихся до глубины, доступных для геологического изучения и освоения.

Законодательство о недрах предусматривает выдачу лицензий: 1) для геологического изучения недр; 2) добыча полезных ископаемых; 3) строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; 4) образования особо охраняемых объектов. Закон «О недрах» определяет основные требования по рациональному использованию и охране недр. Это:

1) обеспечению полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр;

2) проведение гос. экспертизы и государственный учет запасов полезных ископаемых, а также участков недр, используемых в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;

3) обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов;

4) достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов при разработке месторождений полезных ископаемых;

5) охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество

полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку;

б) предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с использованием недрами, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, сбросе сточных вод.

Пользователи недр обязаны обеспечить:

1) строгое соблюдение технологических схем переработки минерального сырья, обеспечивающих рациональное, комплексное извлечение содержащихся в нем полезных компонентов;

2) учет и контроль распределения полезных компонентов на различных стадиях переработки и степени их извлечения из минерального сырья;

3) дальнейшее изучение технологических свойств и состава минерального сырья, проведение опытных технологических испытаний с целью совершенствования технологий переработки минерального сырья;

4) наиболее полное использование продуктов и отходов переработки (шламов, пылей, сточных вод и др.); складирование, учет и сохранение временно не используемых продуктов и отходов производства, содержащих полезные компоненты.

Основными организационно-правовыми инструментами обеспечения рационального использования и охраны природных ресурсов и одновременно функциями государственного управления в этой области являются:

1) планирование рационального использования природных объектов;

2) установление лимитов водопользования (водопотребления и водоотведения) и лесопотребления;

3) ведение государственного мониторинга водных объектов, государственного водного кадастра и осуществление государственного учета поверхностных и подземных вод;

4) проведение госэкспертизы предпроектной и проектной документации на строительство и реконструкцию хозяйственных и других объектов, влияющих на состояние природных объектов;

5) осуществление лицензирования в области использования и охраны природных объектов;

6) осуществление госконтроля за использованием и охраной водных объектов и соблюдение режима использования территорий и водоохраных зон;

7) подготовка, заключение и реализация бассейновых соглашений о восстановлении и охране водных объектов.

8) комплекс мероприятий всегда намечается при охране атмосферного воздуха, лесов, растительного мира вне лесов, животного мира.

Пользование водными объектами основа на сбалансированном развитии экономики, охраны и рациональном расходовании воды на базе принципа платности водопользования.

Каждый может пользоваться водными объектами общего пользования и иными водными объектами, если иное не предусмотрено законодательством (публичный сервитут). Права лиц, которым водные объекты предоставлены в долгосрочное или краткосрочное пользование, могут быть в силу договора ограничены в пользу иных заинтересованных лиц (частный сервитут).

Частные водные сервитуты могут устанавливаться и на основании судебного решения.

Публичные и частные сервитуты могут устанавливаться в целях:

- забора воды без применения технических средств, сооружений и устройств;
- водопоя и прогона скота;
- использования водных объектов в качестве водных путей для паромов, лодок и других маломерных плавательных средств.

Для осуществления водных сервитутов получения лицензии на водопользование не требуется.

Особенности регулирования водных отношения (ст. 4 ВК РФ):

1. Отношения по поводу воды, не сосредоточенной в водных объектах, не относятся к водному законодательству и регламентируются нормами иных отраслей права (Гражданского, административного, земельного, о здравоохранении) либо иным законодательством (о недрах, земельным, финансовым, международным) – ст. 5 ВК РФ 2006 г.

2. Предметом права собственности на водные объекты выступает объект в целом, он не может одновременно находиться в собственности нескольких субъектов.

3. Право владения неприменимо во всей полноте к водным объектам в силу постоянного круговорота воды.

4. Муниципальная и частная собственность допускается только на обособленные водные объекты, т.е. «замкнутые» водоемы, не имеющие гидрологической связи с другими поверхностными водными объектами (ст. 1) и не входящие в состав водного фонда.

5. Взаимная связь воды и земли отражена в праве.

6. Лицензия является основанием для заключения договора пользования водным объектом. Договор пользования аналогичен договору аренды и заключается между водопользователем и органом исполнительной власти субъекта Федерации.

7. Нормы, регулирующие водные отношения по использованию и охране водных объектов (водные отношения) и содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, должны соответствовать ВК РФ 2006 г.

**Государственный мониторинг водных объектов** – это система наблюдений за гидрологическими, гидрогеологическими и гидротехническими показателями их состояния, а также сбор, систематизация и обработка полученной информации.

Лицензия на водопользование включает:

- сведения о водном объекте;
- сведения о водопользователе;
- сведения о водопотребителе;
- указания на способы и цели использования водного объекта;
- указания границ (координат) водного объекта;
- сведения о лимитах водопользования;
- сведения об обязательствах водопользования по отношению к воопотребителям;
- сроки действия лицензии;
- требования по рациональному использованию и охране водных объектов и окружающей природной среды.

Цель мониторинга: своевременное выявление негативных процессов, прогнозирование их развития, предотвращение вредных последствий и определение эффективности осуществляемых водоохранных мероприятий (ст. 30 ВК РФ).

**Государственный учет поверхностных и подземных вод** (ст. 36 ВК РФ):

- представляет собой сбор, систематизацию, обработку и хранение сведений о количестве и качестве водных ресурсов;
- ведется по определенной системе и единой методике в разрезе водных бассейнов административно-территориальных образований субъектов Федерации и в целом по Российской Федерации;
- данные используются для обеспечения текущего и перспективного планирования рационального использования водных объектов, их восстановления и охраны.

**Государственный водный реестр** (ст. 31 ВК РФ) – это совокупность сведений о водных объектах, их водных ресурсах, использовании водных объектов и характеристике водопользователей, а также

экономической и функциональной оценке водных объектов. Он ведется по единой системе и методике и обосновывается на данных государственного учета вод. Все водопользователи обязаны предоставлять необходимые сведения для учета.

**На водопользователей возложены следующие обязанности (ст. 31 ВК РФ):**

- *рационально использовать* водные объекты; соблюдать условия и требования, установленные в лицензии на водопользование и в договоре пользования водным объектом;
- *не допускать нарушения* прав других водопользователей, нанесения вреда здоровью людей и ОПС;
- *не допускать ухудшения* качества подземных и поверхностных вод, среды обитания объектов животного и растительного мира, нанесения ущерба хозяйственным и иным объектам;
- *содержать в исправном состоянии* очистные, гидротехнические и иные водохозяйственные сооружения и технические устройства;
- *информировать* в установленном порядке соответствующие органы власти об аварийных (других) чрезвычайных ситуациях, влияющих на состояние водных объектов;
- *своевременно осуществлять мероприятия* по предупреждению и устранению аварийных (других) чрезвычайных ситуаций, влияющих на состояние водных объектов;
- *выполнять установленные правила охраны* жизни людей на водных объектах;
- *вести в установленном порядке учет* забираемых, используемых и сбрасываемых вод, количество загрязненных веществ в них; вести систематические наблюдения за водными объектами и их водоохранными зонами и предоставлять указанную информацию бесплатно;
- *своевременно вносить платежи*, связанные с использованием водными объектами;
- *осуществлять иные мероприятия* по охране водных объектов.

Общие обязанности водопользователей (гл. 5 ВК РФ) конкретизируются по отдельным их видам (ст. 43-54 ВК РФ):

1. Водопользователи, использующие водные объекты *для промышленности и энергетики*, обязаны принимать меры по сокращению изъятия и потерь воды, предотвращению загрязнения, засорения и истощения водных объектов, а также обеспечивать сохранение температурного режима водных объектов.

2. Юридические и физические лица, использующие водные объекты *для нужд сельского и лесного хозяйства*, обязаны принимать меры по сокращению потерь и сбросов воды из мелиоративной сети, осуще-

ствлять мероприятия по предупреждению загрязнения и повышения уровня грунтовых вод.

3. Водопользователи, использующие водные объекты *для гидроэнергетических целей*, обязаны учитывать интересы других водопользователей и соблюдать требования рационального использования и охраны вод. Организации и предприятия, эксплуатирующие гидроэнергетические и гидротехнические сооружения на водохранилищах и других водоемах, обязаны обеспечивать режим наполнения и сработки водохранилищ, соблюдая приоритет питьевого и хозяйственного водоснабжения, потребности рыбного хозяйства. В случае нанесения ущерба гражданам или юридическим лицам в результате сработки или наполнения водохранилищ виновные в этом обязаны возместить его в полном объеме.

4. Граждане и юридические лица, использующие *водные объекты для рыбного хозяйства*, обязаны содержать берега водных объектов в соответствии с требованиями санитарных и экологических норм.

5. Организации, осуществляющие *лесосплав* там, где это разрешено в установленном порядке, обязаны регулярно производить очистку водных объектов от затонувшей древесины.

В случае использования водных объектов *для массового отдыха, туризма и спорта*, а также любительского спортивного рыболовства, соответствующие водопользователи должны согласовывать условия и порядок водопользования с территориальными органами управления водным фондом.

7. *Права граждан и юридических лиц по использованию водных объектов могут быть ограничены, приостановлены или запрещены полностью* на основании распорядительных актов соответствующих органов государственной власти (ст. 89 ВК РФ).

**Законодательством установлены следующие основные ограничения и запреты (ст. 55 ВК РФ):**

- в случае стихийных бедствий, аварий и других чрезвычайных ситуаций;
- в случае превышения установленного в лицензии лимита потребления;
- в интересах рыбного хозяйства (на питьевое и хозяйственно-бытовое водоснабжение, не распространяются указанные ограничения);
- на сброс сточных и дренажных вод, если будет установлено, что это сопряжено с возможностью нанесения ущерба здоровью населения или ОС.

ПОЛНОСТЬЮ ЗАПРЕЩАЕТСЯ сброс сточных и дренажных вод в:

- водные объекты, содержащие природные лечебные ресурсы и отнесенные к особо охраняемым объектам;
- пределах зон и округов санитарной охраны водозаборов;
- пределах первой и второй зон округов санитарной (горно-санитарной) охраны и охраны курортов;
- местах проведения массового отдыха населения, а также туристических и спортивных мероприятий;
- местах нереста и зимовки ценных и особо охраняемых видов рыб;
- местах обитания ценных и занесенных в Красную книгу видов животных и растений (ст. 56 ФЗ ООС).

При возникновении угрозы здоровью населения или существованию водных или околородных животных и растений сброс сточных вод должен быть прекращен в любом случае.

ЗАПРЕЩАЕТСЯ специальное водопользование в случаях, если:

- водозаборные и сбросные сооружения не обеспечены рыбозащитным устройством и устройством, обеспечивающим учет забираемых и сбрасываемых вод;
- гидротехнические сооружения не обеспечены мерами, предотвращающими вредное воздействие воды;
- специальное водопользование оказывает отрицательное влияние на состояние воды.

В связи с антропогенной деятельностью и по причинам естественного характера водные объекты постоянно подвергаются опасности негативных физических, химических, биологических и иных воздействий, ухудшения гидрологического режима. Это ведет к снижению способности воды к естественному самоочищению и вытекающим отсюда последствиям для здоровья населения. В соответствии с гл. 5 ВК РФ *все водные объекты подлежат охране от всевозможного загрязнения, засорения, истощения и других вредных воздействий, способных нанести вред здоровью населения, ущерб рыбным запасам, ухудшить условия водоснабжения, вызвать другие неблагоприятные явления.*

Меры правовой охраны водных объектов бывают:

- ограничительные, связанные с установлением водоохраных территорий (зон, полос), в пределах которых запрещается (ограничивается) хозяйственная деятельность в той мере, в какой она может оказывать негативное воздействие на водные объекты;
- запретительные, направленные на полное запрещение определенных видов хозяйственной деятельности, несовместимой с требова-

ниями рационального использования и охраны вод, без ограничения территории.

**Водоохранной** зоной считается территория, примыкающая к акватории водного объекта, на которой устанавливается специальный режим использования и охраны природных ресурсов и осуществление иной хозяйственной деятельности.

В пределах водоохранных зон устанавливаются **прибрежные защитные полосы** с ужесточенным режимом использования земель и осуществления антропогенной деятельности.

Минимальная ширина водоохранных зон для рек устанавливается в зависимости от длины реки до истока, считая от среднемноголетнего уреза воды в летний период. При длине реки до 10 км ширина водоохранной зоны устанавливается в 15 км.

Для озер и водохранилищ при площади акватории до 2 км<sup>2</sup> ширина зоны устанавливается в 300 м, а при площади акватории более 2 км<sup>2</sup> — 500 м.

Минимальная ширина прибрежных полос рек, озер и водохранилищ устанавливается в зависимости от вида угодий, прилегающих к водному объекту, и крутизны прилегающих склонов.

**В водоохранной зоне рек, озер и водохранилищ запрещается** (ст. 63-65 ВК РФ):

- проведение авиационно-химических работ;
- применение ядохимикатов при борьбе с вредителями и болезнями растений;
- размещение животноводческих комплексов и ферм, а также мест захоронения;
- размещение складов ядохимикатов, минеральных удобрений и горючесмазочных материалов; складирование навоза, мусора и отходов производства;
- вырубка лесов (кроме рубок ухода, санитарных и лесовосстановительных рубок);
- стоянка, заправка топливом, мойка и ремонт автотракторного парка, устройство взлетно-посадочных полос для самолетов;
- использование навозных стоков на удобрение;
- мочка льна, конопли, мочал и кож;
- добыча местных строительных материалов и полезных ископаемых, строительство новых и расширение действующих объектов производственного назначения и социальной сферы;
- распашка земель, выпас и организация, летних лагерей скота, применение удобрений, установка палаточных городков отдыхающих и туристов.

В целях охраны вод, используемых для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, для лечебных, курортных и оздоровительных нужд населения устанавливаются специальные округа и зоны санитарной охраны, в пределах которых вводятся различные ограничения и запреты.

**Зоны санитарной охраны источников водоснабжения** (ст. 64 ВК РФ) составляют три пояса.

**В первом поясе** в непосредственной близости к месту расположения источника запрещается всякая деятельность, не относящаяся к техническим потребностям водоисточника.

Во втором поясе запрещена любая деятельность в той мере, в какой она может влиять на качественные и количественные ухудшения водоисточника.

**Третий пояс** (смежный со вторым) — это территория, неблагоприятное состояние которой может негативно отразиться на состоянии водного источника.

Границы поясов определяются и обозначаются на плане, а границы первой зоны закрепляются на местности соответствующими знаками (столбами с надписями и т.п.).

Одним из видов охранных зон являются *запретные и нерестоохраняемые* зоны вдоль и вокруг рыбохозяйственных водоемов. Они устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации по берегам водоемов и в местах расположения рыбозаводов и хозяйств по разведению лососевых и осетровых рыб.

**В ПРЕДЕЛАХ ЗАПРЕТНЫХ И НЕРЕСТООХРАННЫХ ЗОН ЗАПРЕЩАЕТСЯ:**

- производить заготовку леса по берегам рек, их притоков и озер, являющихся местами нереста лососевых и осетровых рыб;
- использовать без согласия с органами рыбоохраны для сплава леса реки, являющиеся местами нереста лососевых и осетровых рыб;
- оставлять на берегах или сбрасывать в водоем сточные промышленные воды, щепку, кору, опилки и другие отходы;
- производить взрывные работы, устраивать западни с ограждениями, занимающими более двух третей живого сечения реки;
- производить другие работы, могущие нанести вред порядку рыбоохраны в указанных местах.

Запрету при охране водных источников подлежат:

- сброс в водные объекты и захоронение в них производственных, бытовых и иных отходов;

- добыча полезных ископаемых, торфа и сапропеля со дна водных объектов или возведение сооружений с опорой на дно такими способами, которые могли бы оказать вредное воздействие на поверхностные воды, дно, берега водных объектов и водные биоресурсы;

- эксплуатация судов, а также иных объектов, находящихся на поверхности водных объектов, без устройств по сбору сточных вод, отходов и отбросов, образующихся на этих судах и объектах;

- засорение ледяного покрова водных объектов, ледников и снежников производственными, бытовыми и иными отходами и отбросами, а также загрязнение их нефтяными продуктами, ядохимикатами и другими вредными веществами;

- захоронение и сброс радиоактивных и токсичных веществ (материалов) в водные объекты;

- сброс сточных вод, содержащих токсичные вещества (материалы) в водные объекты;

- проведение на водных объектах взрывных работ, при которых используются ядерная и иные технологии, сопровождающиеся выделением радиоактивных и токсичных веществ;

- размещение захоронения отходов, кладбищ, свалок, скотомогильников и др. объектов, влияющих на состояние подземных вод, на водосборных площадках подземных водных объектов, которые используются или могут быть использованы для питьевого или хозяйственно-бытового водоснабжения;

- орошение земель сточными водами, если это влияет или может повлиять на состояние подземных водных объектов;

- ввод в эксплуатацию хозяйственных, водозаборных, сбросных, животноводческих, гидротехнических, промышленных и иных объектов и сооружений, не оборудованных очистными устройствами, предотвращающими загрязнение, засорение, истощение водных объектов и иное вредное воздействие на состояние водных объектов.

В соответствии со ст. 68, 69 ВК РФ лица, виновные в нарушении водного законодательства, несут административную, уголовную ответственность. Перечень правонарушений, за совершение которых предусмотрена *административная ответственность* (гл. 7, ст. 8 КоАП РФ), установлен в случаях, когда имеет место:

- самовольный захват водных объектов или самовольное пользование водными объектами (без лицензии) — (ст. 7.6 КоАП РФ);

- переуступка права водопользования (ст. 7.10 КоАП РФ);

- совершение сделок (в прямой или скрытой форме), нарушающих право государственной собственности на воды (ст. 1.2 КоАП РФ);

- загрязнение и засорение водных объектов (ч. 1, п. 4 ст. 8.13 КоАП РФ);
- нарушение водоохранного режима на водосборах, вызывающее их загрязнение, водную эрозию и другие вредные воздействия (ч. 1 ст. 8.13 КоАП РФ);
- забор воды с нарушением водопользования (ст. 8.14 КоАП РФ);
- нарушение производства гидротехнических работ (ст. 8.15 КоАП РФ);
- нарушение правил использования воды (ст. 8.14 КоАП РФ);
- нарушение правил количества забираемой из водных объектов и сбрасываемой в них вод (ч. 1 ст. 8.14 КоАП РФ);
- повреждение водохозяйственных сооружений и гидротехнических устройств (ст. 7.7 КоАП РФ);
- нарушение правил эксплуатации водохозяйственных сооружений и устройств (ч. 2 ст. 8.13; ст. 8.15 КоАП);
- невыполнение обязанностей по регистрации в судовых документах операций с вредными веществами и смесями (ст. 8.16 КоАП);
- незаконная добыча общераспространенных полезных ископаемых (ч. 3 ст. 8.13 КоАП РФ);
- нарушение правил во внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации (ст. 8.17 КоАП РФ);
- нарушение правил правовых норм морских исследований (ст. 8.18 КоАП РФ);
- нарушение правил охраны рыбных запасов (ст. 8.38 КоАП РФ);
- нарушение санитарно-эпидемиологических требований к питьевой воде (ст. 6.5 КоАП РФ);
- незаконная добыча песка, гравия, глины и других общераспространенных полезных ископаемых (торфа, сапропеля) на водных объектах;
- осуществление молевого сплава леса либо нарушение установленного порядка очистки от затонувшей древесины либо наносов;
- загрязнение ледников, снежников или ледяного покрова водных объектов, содержащих: природные лечебные ресурсы, отнесенные к ООП водные объекты, места туризма, массового отдыха, спорта отходами производства и потребления;
- захоронение вредных веществ (материалов) в водных объектах (ч. 3, 5 ст. 8.13, КоАП РФ);
- нарушение условий лицензии при добыче полезных ископаемых, торфа, сапропеля на водных объектах;

- нарушение условий возведения и эксплуатации подводных и надводных сооружений;
- нарушение условий промыслового рыболовства и судоходства;
- нарушение условий прокладки нефте-, газо-, продуктопроводов;
- проведение взрывных либо дноуглубительных работ;
- строительство дамб, портовых (иных) сооружений (ч. 2 ст. 8.14 КоАП РФ);
- нарушение правил захоронения отходов в морях (ст. 8.19 КоАП РФ).

***Наложение штрафа не освобождает виновных лиц от обязанности устранения допущенных правонарушений и возмещения причиненного ущерба.***

*К дисциплинарной ответственности за нарушение водного законодательства должностные лица привлекаются в тех случаях, когда правонарушения являются следствием неправомерных действий этих лиц при исполнении ими служебных обязанностей. Отношения по дисциплинарной ответственности регулируются нормами трудового законодательства.*

Законодательством установлены нормативы вредных воздействий на водные ресурсы (ст. 35 ВК РФ) как экологически предельно допустимые показатели вредного воздействия на воду в форме сброса веществ любого вида (химических, биологических и др.), не достигающих опасной предельно допустимой концентрации (ПДК).

Система государственной охраны и управления водными объектами включает (ст. 27, 29, 32, 36 ВК РФ) [2]:

- водохозяйственные балансы;
- схемы комплексного водоиспользования и охраны земель;
- программы использования, охраны и восстановления вод;
- мониторинг;
- экспертизу;
- учет и контроль;
- нормирование;
- лицензирование;
- специальные меры охраны в виде ограничения, приостановления или запрещения антропогенного использования вод;
- введение лимитов водопотребления и водоотведения;
- установление антимонопольных требований;
- систему охраны водных объектов;
- зоны и округа санитарной охраны;
- охрану при использовании недр;
- государственное регулирование водохозяйственной деятельности;

- установление общего и специального водопользования и порядка его осуществления, прав и обязанностей водопользователей, антимонопольных требований;
- установление зон чрезвычайной экологической ситуации, мер предупреждения и ликвидации последствий вредного воздействия вод;
- установление особо охраняемых водных объектов Российской Федерации и объектов международного значения;
- установление мер экономического регулирования охраны водных объектов.

#### ВЫВОДЫ:

1. Охрана вод — это система государственных мер, направленных на обеспечение:

- а) сохранения, рационального использования и воспроизводства воды;
- б) недопущения и ликвидации последствий антропогенной деятельности и стихийных сил;
- в) установленных действующим законодательством общей юридической (ст. 250, ст. 252, ст. 257 УК РФ) и специальной ответственности.

2. Водные правонарушения имеют свои особенности (ст. 250, ст. 246, ст. 253, ст. 254 УК РФ). Это связано с тем, что:

- а) установлены различные виды «порчи» вод;
- б) предусмотрена система государственной охраны и управления водными объектами.

Все леса в пределах государственной территории Российской Федерации, и предоставленные для ведения лесного хозяйства, образуют **лесной фонд** (ст. 7-9 ЛК РФ) – собственность государства (рис. 10)

Лесопользование неразрывно связано с землепользованием.

*Древесно-кустарниковая растительность (и ее подрост)* — это: 1) дикая, 2) культурная флора, не вошедшая в категорию «лес» и выполняющая: а) полезащитные, озеленительные, в) декоративные функции.

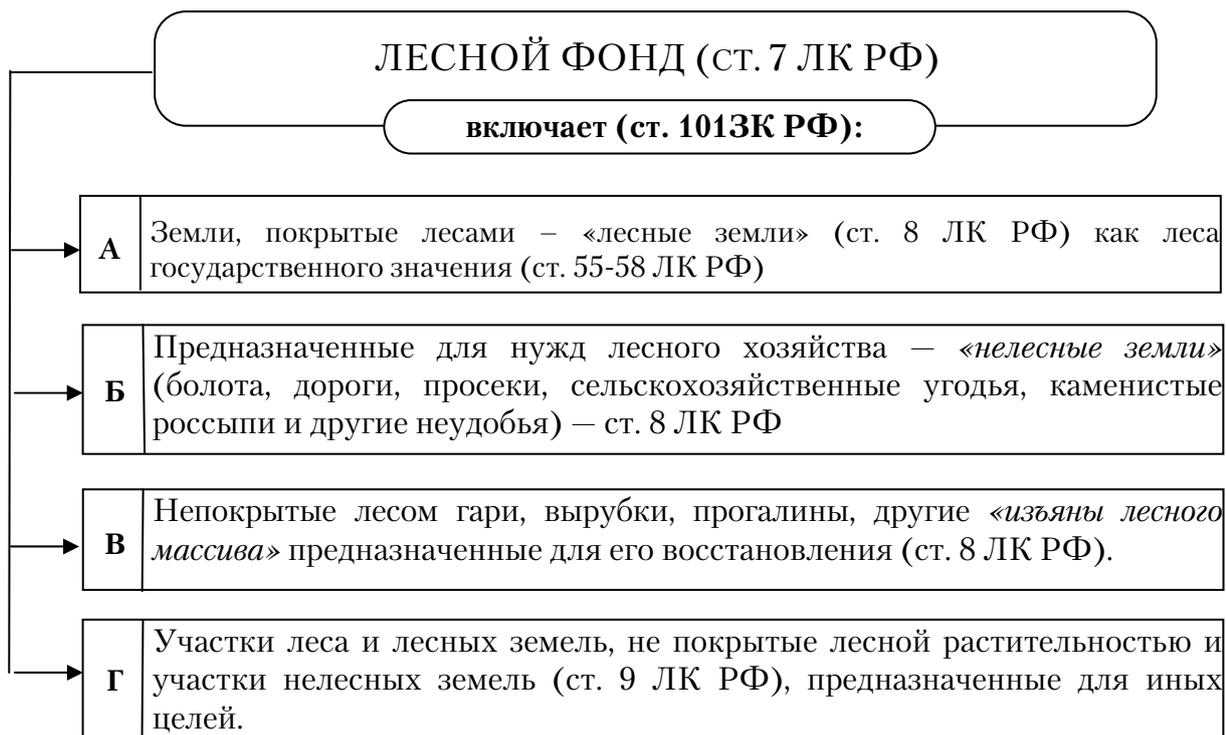


Рис. 10. Состав лесного фонда РФ [2]

Лесной фонд не включает (ст. 10, гл. 18 ЛК РФ):

- защитные лесные насаждения на землях сельскохозяйственного назначения, полосах отвода железнодорожных, автомобильных трасс; каналов; аэропортов;
- городские леса, т.е. муниципальные (в пределах городской черты), расположенные на землях городских поселений: лесопарки и городские остаточные (естественные) лесные массивы;
  - леса особо охраняемых природных территорий;
  - лесные природные памятники (притундровые, урочища и т.д.);
  - озеленительные насаждения (деревья, кусты) в населенных пунктах, не включенные в городские леса;
  - леса, расположенные на сельскохозяйственных землях;
  - леса, находящиеся на дачных, садовых, приусадебных участках, не внесенных в Лесной кадастр;
  - леса, расположенные на «землях обороны»;
  - древесно-кустарниковые посевы сельскохозяйственных культур, фруктовые и плодово-ягодные насаждения.

Владение, пользование и распоряжение всеми лесами и лесными насаждениями вне Фонда должно осуществляться в интересах как всех

граждан Российской Федерации, так и народов, проживающих на территориях субъектов Российской Федерации, покрытых лесами.

Границы лесного фонда постоянно колеблются по естественным причинам (подрост, старение и гибель деревьев), хозяйственным (рубка леса, лесопосадки и т.д.), стихийным причинам (пожары) и иным (изъятие земель лесного фонда для иных государственных и общественных надобностей) факторам.

Охрана левой включает значительный комплекс мер (рис. 11) [2].

Охрана и защита лесов — система различных мер по рациональному использованию лесных ресурсов, лесных территорий и взаимосвязанных с ними природных компонентов ОС (земли, воды, флоры, фауны, воздуха и т.д.)

Права пользования участками лесного фонда (кроме публичного лесного сервитута) возникают с момента государственной регистрации:

- договора аренды лесного участка;
- договора безвозмездного пользования;
- договора концессии (для иностранных субъектов лесопользования);

*либо с момента:*

- подписания протокола о результатах аукциона;
- получения лесорубочного билета (лесного билета), ордера.

При лесопользовании учитывается:

- способность леса к самовосстановлению;
- загрязненность почвы, атмосферы, воды;
- загрязненность самого леса (породность, старение и т.п. ).

Лесоустройство — это система мероприятий, направленных на обеспечение рационального ведения лесного хозяйства и пользования лесным фондом, эффективного воспроизводства, охраны и защиты лесов, осуществление единой государственной и научно-технической политики в лесном хозяйстве, включая обязательную сертификацию лесных ресурсов.

Разработанные в результате лесоустройства нормативно-технические документы для ведения лесного хозяйства и пользования лесным фондом, прогнозирование, перспективное и текущее планирование являются обязательными для органов государственного управления лесным хозяйством Российской Федерации и лесопользователей. Лесоустройство проводится специализированными лесоустроительными организациями.

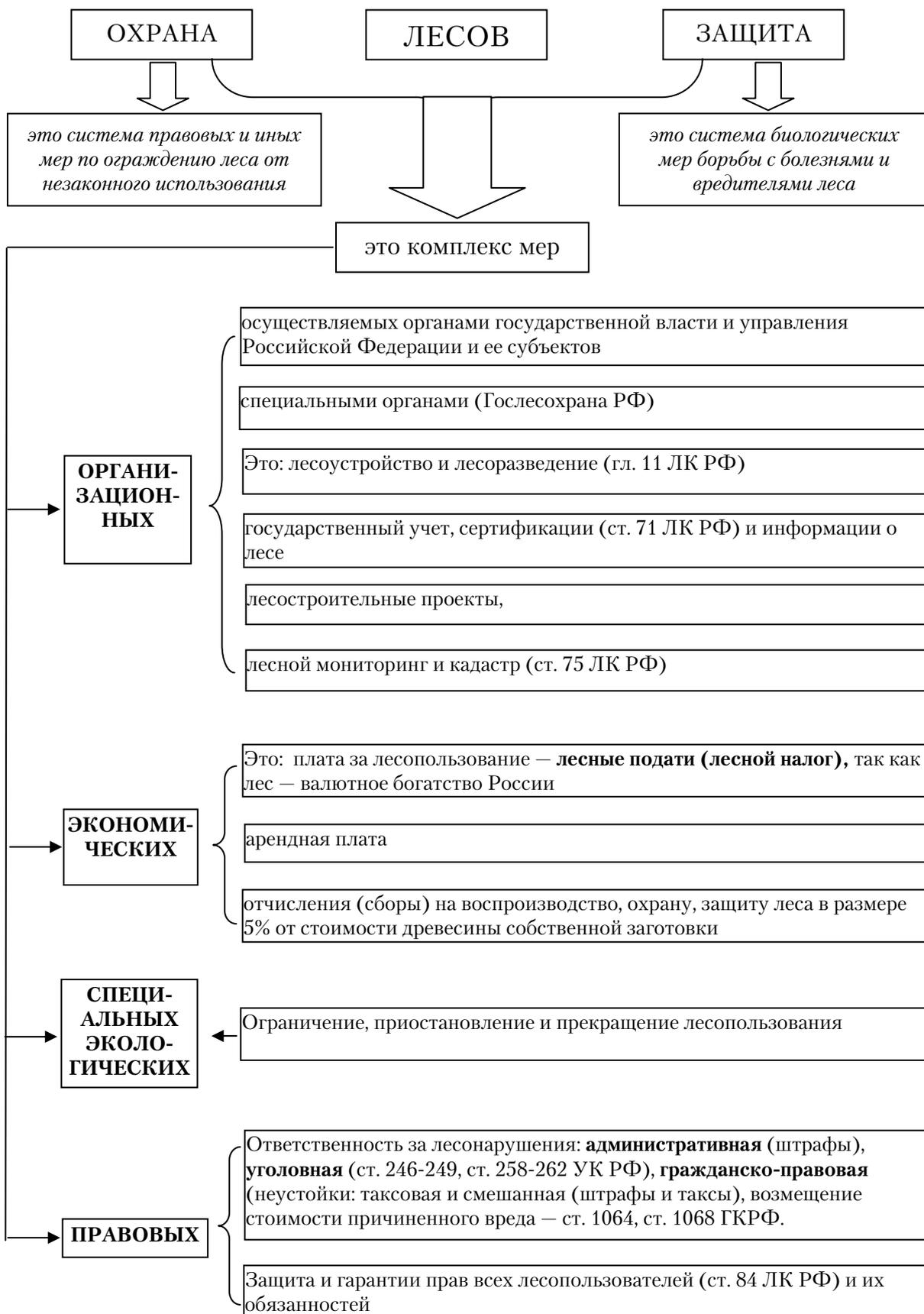


Рис. 11. Охрана и защита лесов в РФ [1]

**Государственный лесной кадастр** — это система сведений о правовом режиме лесного фонда (главным образом, о его количественном и качественном состоянии), а также его комплексная экономическая оценка.

**Лесной мониторинг** — это система наблюдений, оценки и прогноза состояния и динамики развития лесного фонда.

**Органы государственного контроля** используют материалы *учета* лесного фонда, лесного кадастра, лесоустройства, лесного мониторинга, целевых выборочных обследований лесов, контрольной деятельности государственной лесной охраны, других специально уполномоченных государственных органов Российской Федерации в области ОС, данные лесосеменных и лесозащитных станций, почвенно-химических лабораторий и лабораторий радиационного контроля, статической отчетности, материалы специальных экспертных комиссий, научно-исследовательских, проектных институтов, общественных объединений.

Лесоустройство, лесной кадастр, лесной мониторинг, рациональное лесопользование, учет и контроль лесного фонда — это различные формы охраны и защиты леса.

Законодательством установлены наиболее существенные для Российской Федерации лесонарушения, что не исключает других, типичных для отдельных регионов Российской Федерации (рис.12).

При рассмотрении дел *о незаконной порубке деревьев и кустарников* (ст. 260 УК РФ) следует иметь в виду, что разграничение с административным правонарушением проводится по предмету. Состав преступления, предусмотренный ч. 1 ст. 260 УК РФ, образует незаконная порубка деревьев, кустарников, а также деревьев, кустарников и лиан в лесах первой группы, в особо защитных участках лесов всех групп, не входящих в лесной фонд или запрещенных к порубке, если эти деяния совершены в значительном размере.

При рассмотрении дел, связанных с *незаконной порубкой*, а равно повреждением до степени прекращения роста деревьев, кустарников и лиан (ст. 260 УК РФ), необходимо иметь в виду, что *предметом преступного посягательства являются* деревья, кустарники и лианы, произрастающие на:

- землях лесного фонда, в лесах, не входящих в лесной фонд;
- землях транспорта, населенных пунктов (поселений);
- землях водного фонда;
- землях иных категорий.

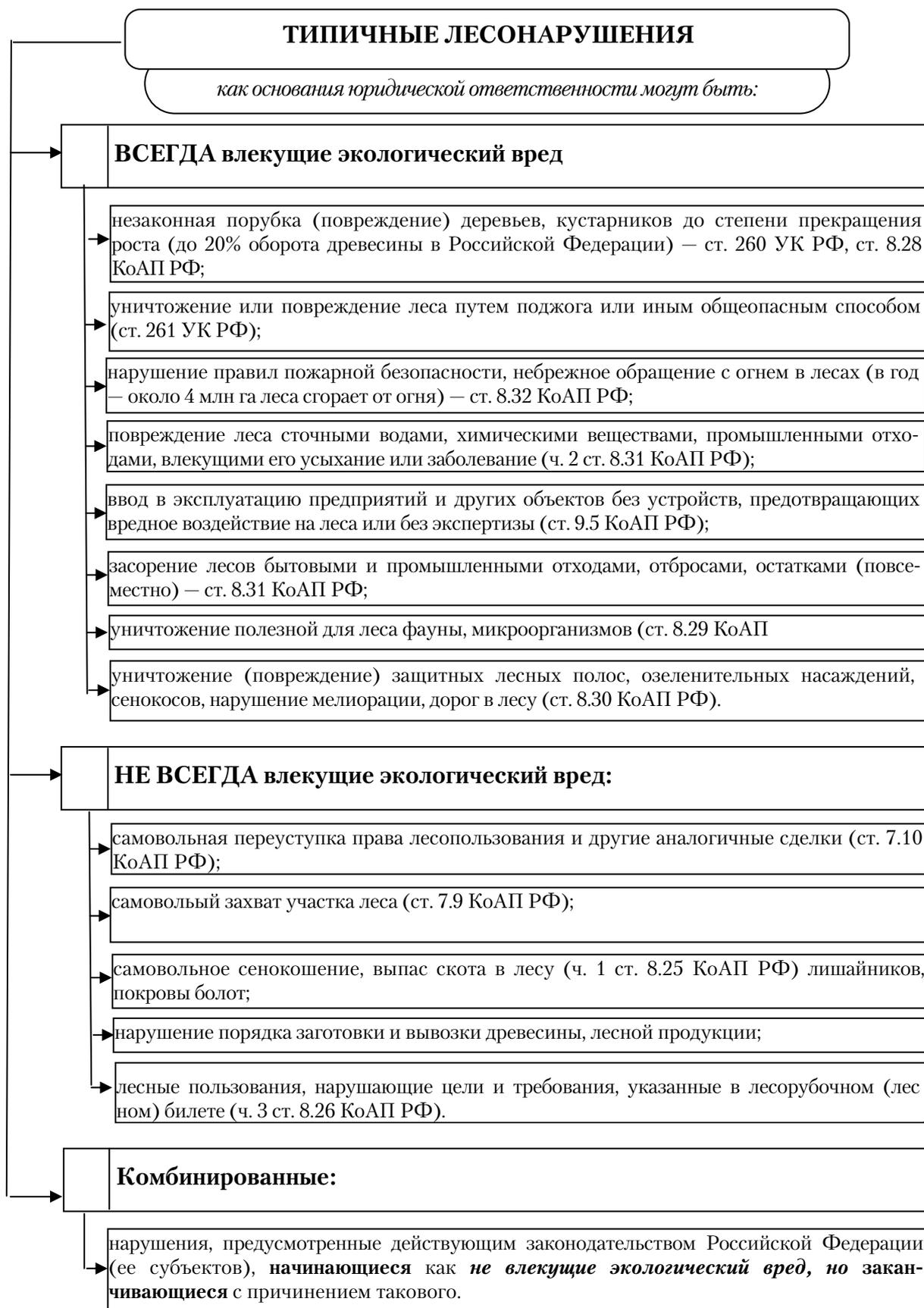


Рис. 12. Типичные виды лесонарушения

**Незаконная порубка** – это порубка :

- деревьев, кустарников и лиан без лесорубочного билета (ордера);
- по лесорубочному билету (ордеру), выданному с нарушением действующих правил рубок;
- осуществляемая не на том участке или за его границами, сверх установленного количества, не тех пород или не подлежащих рубке деревьев, кустарников и лиан, как указано в лесорубочном билете (ордере), до или после установленных в лесорубочном билете (ордере) сроков рубки;
- деревьев, кустарников и лиан, запрещенных к рубке Правилами отпуска древесины на корню в лесах Российской Федерации или после вынесения решения о приостановлении, ограничении или прекращении деятельности лесопользователя или права пользования участком лесного фонда.

*Не являются предметом экологического преступления* деревья и кустарники, произрастающие на землях сельскохозяйственного назначения, за исключением лесозащитных насаждений, на приусадебных дачных и садовых участках, ветровалные, буреломные деревья и т.п., если иное не предусмотрено специальными правовыми актами.

Завладение теми деревьями, которые срублены и приготовлены к складированию, сбыту или вывозу другими лицами, квалифицируется как хищение чужого имущества.

### Контрольные вопросы

1. Укажите основные правовые меры охраны земель.
2. Что понимается под «консервацией земель»?
3. Укажите основные меры стимулирования землепользователей по рациональному использованию и охране земель.
4. Какие требования по охране и рациональному использованию недр предусматривает Закон «О недрах»?
5. Укажите основные организационно-правовые инструменты обеспечения рационального использования и охраны природных ресурсов.
6. Какие сведения включает лицензия на водопользование?
7. Какую информацию включает Государственный водный реестр?
8. Какие обязанности возложены на водопользователей?
9. Какие основные ограничения и запреты установлены законодательством при водопользовании?
10. Что понимается под «водоохранной зоной», «прибрежной защитной полосой»? Каковы их размеры?

11. Запрет каких видов деятельности предусмотрен для водоохраных зон и прибрежных защитных полос?

12. Что понимается под «зонами санитарной охраны водных источников», какова их структура и какие виды деятельности не допускаются в пределах запретных и нерестоохранных зон?

13. Какие виды деятельности запрещены в целях охраны водных источников?

14. В каких случаях предусмотрена административная ответственность при нарушении водного законодательства?

15. Какие элементы (аспекты) включает система государственной охраны и управления водными объектами?

16. Укажите состав земель лесного фонда РФ.

17. Укажите комплекс мер охраны и защиты лесов РФ.

18. Какие типичные лесонарушения в РФ влекут юридическую ответственность?

19. Что понимается под незаконной порубкой?

## 2.6. Правовой режим особо охраняемых природных территорий

В РФ, согласно закону «Об особо охраняемых природных территориях» №33-ФЗ от 14.03.1995, «ООПТ – участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны. ООПТ относятся к объектам общенационального достояния». (Согласно ст. 72 Конституции РФ, ООПТ находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Они могут иметь федеральное, региональное или местное значение. Ведется Государственный кадастр ООПТ, который включает сведения о статусе этих территорий, их географическом положении и границах, режиме особой охраны этих территорий, природопользовательской, просветительской, научной, экономической, исторической роли и культурной ценности. Закон предусматривает охрану ООПТ и наказания за нарушение режима ООПТ, которые определяются Уголовным кодексом РФ. Н.Ф. Реймерс отмечал, что «ООПТ лишь по своей форме выглядят как «пассивная» охрана природы [5, 81]. На самом же деле они выступают как регуляторы экологического равновесия – одна из самых эффективных форм приро-

допользования». Экологи рекомендуют создавать ООПТ на площади, составляющей не менее трети территории страны. Этому нормативу соответствует сеть ООПТ в США, Японии, Польше. В РФ ведутся исследования по разработке системы ООПТ, которая в ближайшие 10 лет будет занимать 20% площади и включать все основные варианты экосистем, сохранившихся до настоящего времени. Однако следует иметь в виду, что более половины площади страны фактически представляют собой ненарушенные или слабо нарушенные естественные участки биосферы.

В РФ выделяются 8 основных категорий ООПТ (рис. 13), но на самом деле имеется порядка 50 разнообразных форм заповедания, например нерестовые реки и озера, болота и т.д.

Государственные природные заповедники, включающие также биосферные заповедники, являются старейшей для РФ и главной формой территориальной охраны природы. Первый заповедник, Саянский соболиный, был создан на территории нынешней РФ в 1915—1916 гг., следующий – Баргузинский – в 1916 г. Теоретические предпосылки создания заповедников сформировали в начале 20 в. российские ученые, которых обоснованно считают основоположниками заповедного дела: В.В. Докучаев, Г.А. Кожевников, И.П. Бородин, Д.Н. Анучин, В.И. Талиев и др. Их взгляды сводятся к следующим основным положениям: заповедуются неизменные человеком (девственные) территории; заповедные территории выполняют вечную роль «эталонов природы» (что важно и необходимо для охраны природы и разумного природопользования); они должны отображать широтно-меридиональные, а в горах – высотные закономерности распространения естественных экосистем; изучается естественный ход природных процессов на этих территориях; сравнивается ход природных процессов на заповедных и однотипных эксплуатационных (хозяйственных) территориях; полученные выводы используются в практических целях для корректировки хозяйственной деятельности на соответствующих эксплуатационных территориях. Заповедники должны быть полностью изъяты из хозяйственного использования. В РФ по состоянию на 1.01.2008 утвержден 101 федеральный заповедник, их общая площадь превышает 336 тыс. км<sup>2</sup>, или 1,56% территории страны. 24 заповедника относятся к биосферным, имеют сертификат ЮНЕСКО и входят в международную систему биосферных заповедников. В этих заповедниках могут быть биосферные полигоны с иным режимом, чем на основной территории, и станции фонового мониторинга (имеются лишь в 5 заповедниках). 8 ООПТ включены в список Всемирного природного наследия ЮНЕСКО.

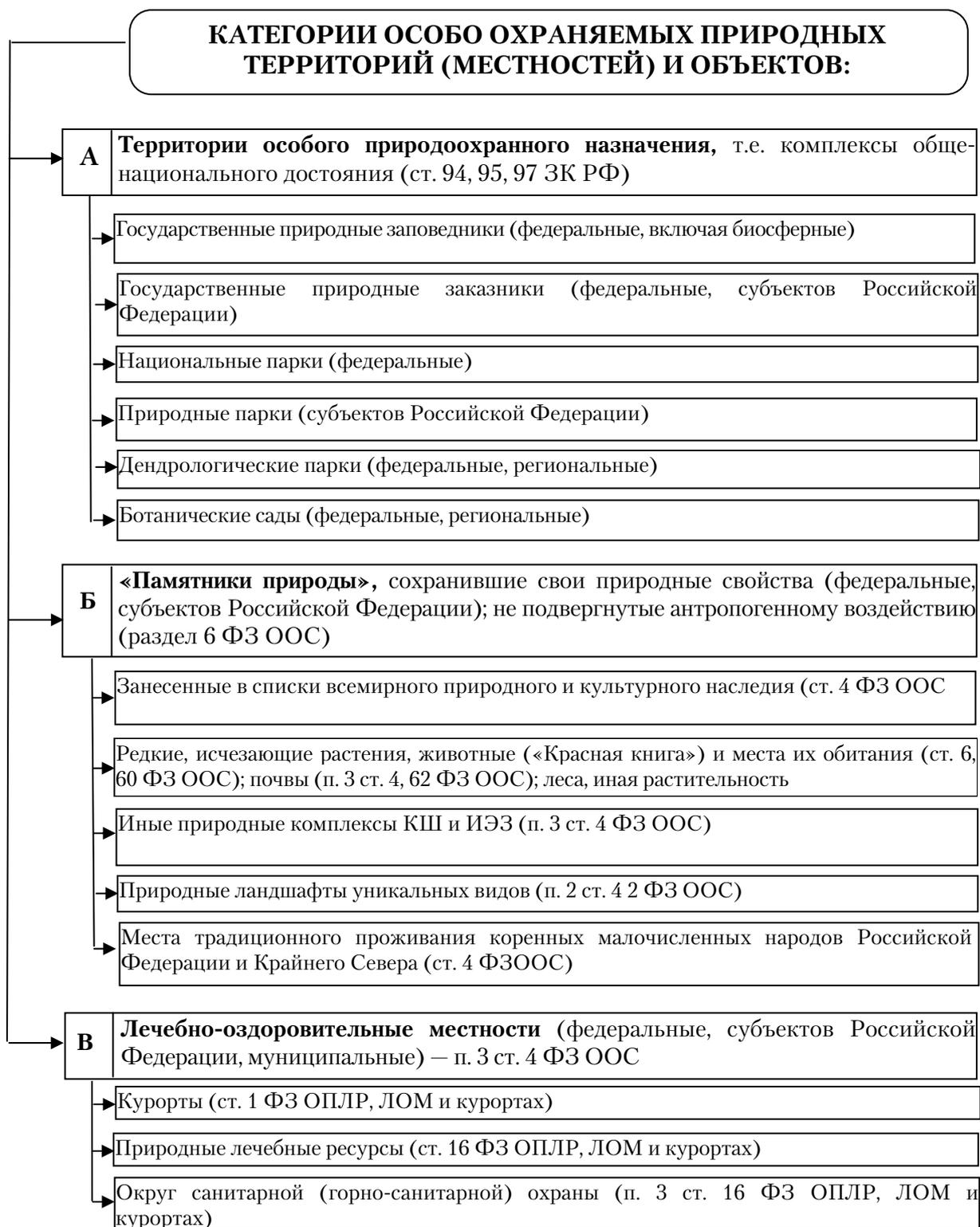


Рис. 13. Категории особо охраняемых природных территорий (ООПТ)

Национальные парки — сравнительно обширные природные территории или акватории, где обеспечивается выполнение трех основных целей: экологической — путем сохранения природных экосистем,

рекреационной – регулируемый туризм и отдых людей и научной – разработка и внедрение методов сохранения природных комплексов в условиях массового допуска посетителей. На 1.01.2007 в РФ было 35 национальных парков общей площадью 69 тыс. км<sup>2</sup> – 0,4% территории страны. Имеются уникальные по природным достоинствам национальные парки: Прибайкальский, Забайкальский, Водлозерский, Приэльбрусье, Куршская коса, Югид-Ва и др., но условия приема в них туристов далеки от нормы по современным представлениям. Они нуждаются в укреплении режима, снижении хозяйственной нагрузки, в крупных инвестициях в сферу обслуживания, укреплении правовой базы. В РФ их посещают ежегодно более 1 млн посетителей, включая иностранцев. Субъекты федерации создают с 1995 г. природные парки. Они родственны по задачам национальным паркам, однако имеют менее строгий режим, более свободные условия для рекреации, чем в федеральных национальных парках. В 2001 г. их насчитывалось уже 32 с общей площадью 12,6 тыс. км<sup>2</sup>.

Государственные природные заказники – давние и многочисленные ООПТ, появились в России в 1920-х гг. для охотничьих и лесохозяйственных целей. Это территории, обособляемые на определенный срок, в ряде случаев постоянно для сохранения или восстановления природного комплекса или его компонентов и поддержания в нем баланса. Разнообразие объектов природы, сохраняемых в них, предопределяет необходимость детальной классификации с дальнейшей дифференциацией режимов. Так, напр., охрана биологических объектов требует совершенно иных условий, чем охрана водных или палеонтологических объектов. Для них установлены следующие подкатегории: а) комплексные (ландшафтные); б) биологические (ботанические, зоологические); в) палеонтологические; г) гидрологические (болотные, озерные, речные, морские); д) геологические. Роль заказников в охране природы и природопользовании РФ весьма велика. Они способствовали успеху реакклиматизации бобра, выхухоли, европейского благородного оленя, акклиматизации ондатры, канадской норки, сохранению региональных ресурсов пернатой дичи и охотничьих млекопитающих, сбережению ценных ландшафтов. В РФ на 1.01.2007 зарегистрировано 68 федеральных заказников (общая площадь 125,5 тыс. км<sup>2</sup> – 0,77% территории страны) и 2976 заказников регионального значения (соответственно, 678 тыс. км<sup>2</sup> и 3,97%), а всего заказников всех уровней около 4600.

Памятники природы – уникальные, невозполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношениях природные комплексы, а также объекты естественного и ис-

кусственного происхождения. Они могут быть федерального, регионального значения. Территории памятников природы федерального значения объявляются федеральными ООПТ Правительством РФ по представлению органов власти субъектов РФ, а территории регионального значения – ООПТ регионального значения – органами власти субъектов РФ. Перечень таких территорий очень обширен: в него входят и отдельные деревья, имеющие экологическую и историческую ценность, и эталонные участки нетронутой природы, и уникальные формы рельефа и связанные с ними природные ландшафты (горы, группы скал, ущелья и т.д.), ценные геологические обнажения, участки с сейсмическими явлениями, места произрастания и обитания ценных, реликтовых, малочисленных, редких и исчезающих растений и животных, ландшафты с преобладанием культурно-исторических объектов (старинные парки, аллеи, каналы) и т.д. В РФ имеется 28 памятников природы федерального значения, а всего 10024 общей площадью 26 тыс. км<sup>2</sup> (0,14% территории страны). Ботанические сады и дендрологические парки РФ весьма многочисленны и учитываются по регионально-географическому принципу. Природных парков насчитывается 40 с общей площадью 140 тыс. км<sup>2</sup> (0,77%). На душу населения РФ приходится около 1 га земель с особым охранным статусом. Всего в РФ ООПТ занимают порядка 1,37 млн км<sup>2</sup>, или 7,58% территории страны.

Закон об ООПТ РФ разрешает органам местного самоуправления создание «иных категорий ООПТ»: зеленых зон, городских лесов, памятников садово-паркового искусства, охраняемых береговых линий, охраняемых речных систем, охраняемых природных ландшафтов, биологических станций, микрозаповедников и др. Можно ожидать, что регионы все шире будут спользовать эту возможность

Территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ регулируются федеральным законом «О территориях традиционного природопользования коренных народов Севера, Сибири и Дальнего востока Российской Федерации» (ФЗ от 07.05.2001).

В целом заповедное дело мира и РФ развивается успешно, несмотря на трудности и препятствия, работает на благо охраны природы и малочисленных народов. Система ООПТ мира имеет планетарное значение, и роль ООПТ постоянно возрастает по мере разрушения биосферы и нарастания экологического кризиса. Поэтому необходим глубокий анализ функций и роли ООПТ в целях сохранения и расширения этой системы, разработка и обоснование реалистической программы развития ООПТ и их функциональной структуры. Необходима

интеграция ООПТ в региональную, национальную, международную системы сбора и обобщения информации, разработка принципиальной схемы управления ООПТ в рамках «Эконет». Серьезной проблемой для современного состояния сети ООПТ РФ является ликвидация несоответствия между статусом заповедников и их фактическим состоянием и деятельностью. Естественные экосистемы, природоохранные территории, в т.ч. заповедники, самоценны; для специалистов нет надобности в аргументах, подтверждающих право ООПТ на существование, особенно в условиях близящейся экологической катастрофы. Они — одна из немногих попыток человечества оправдаться перед разрушаемой природой, хотя бы локально приостановить ее разрушение, хотя на самом деле в условиях развивающегося глобально экологического кризиса необходимо восстановление на значительных площадях естественных экосистем (ландшафтов).

Основной формой особо охраняемых природных территорий мира (о.о.п.т.м.) служат национальные парки. Первый национальный парк — Йеллоустонский, был создан в США в 1872 г. Много национальных парков в США, Канаде, Африке. Во всем мире число функционирующих национальных парков превысило 26 тыс., а их общая площадь составляет более 4 млн км<sup>2</sup>. Самый крупный в мире национальный парк Вуд-Баффало в Канаде имеет площадь более 44 тыс. км<sup>2</sup>. Постоянно увеличивается число О.о.п.т.м. разных категорий. Общая площадь всех О.о.п.т.м. превысила к 2000 г. 11,4 млн км<sup>2</sup> (9% суши) (рис. 14). В мире функционирует также 250 биосферных заповедников. Подавляющая часть О.о.п.т.м. доступны для посещения. Через них проходит огромное количество туристов (в США свыше 300 млн чел. в год).

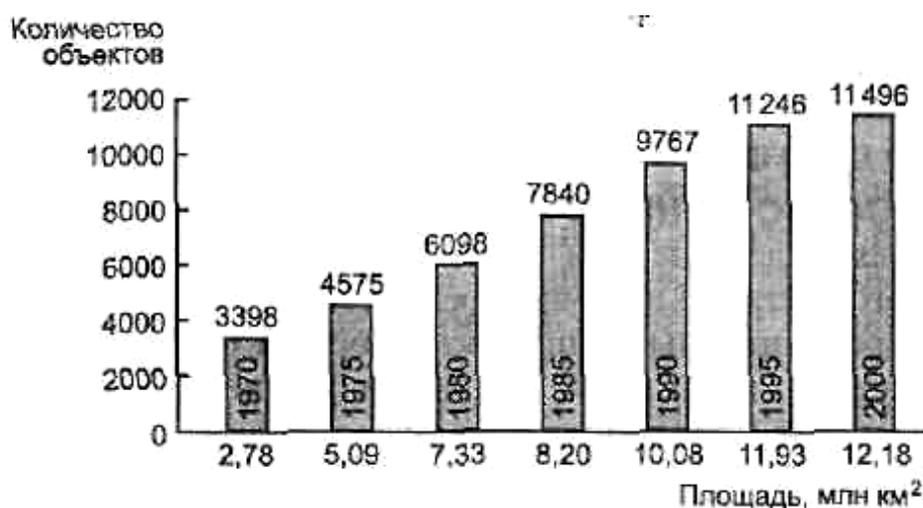


Рис. 14. Общее количество и площадь особо охраняемых природных территорий (В.П. Максаковский, 2009)

Высший статус и соответственно наиболее строгий правовой режим охраны имеют **государственные природные заповедники**. Они являются особо охраняемыми природными территориями федерального значения (рис. 15). Исторически заповедники – первая форма особо охраняемых природных территорий и ресурсов. Решение об утверждении государственных природных заповедников принимается Правительством РФ по представлению государственных органов субъекта РФ.



Рис. 15. Схема правового режима заповедования по В.В. Петрову

Природные комплексы и объекты (земля, воды, недра, растительный и животный мир) на территории государственных природных заповедников полностью изымаются из хозяйственного использования.

На территории **национальных парков** устанавливается дифференцированный режим особой охраны с учетом природных, историко-культурных и иных особенностей. Запрещается любая деятельность если она принесет вред и деградацию паркам. В национальных парках, расположенных в районах проживания коренного населения допускается выделение зон традиционного экстенсивного природопользования. На специально выделенных участках допускаются традиционно хозяйственная деятельность, кустарные и народные промыслы, а также связанные с ними виды пользования природными ресурсами по согласованию с дирекциями национальных парков. Национальные

парки создаются в целях туризма и отдыха. Национальные парки России – «Лосиный остров» (Москва, Московская область) и «Сочинский» (Краснодарский край) – были созданы в 1983г.

Порядок образования национальных парков аналогичен порядку образования государственных природных заповедников.

**Природные парки** – это особо охраняемые территории природных ресурсов регионального значения. В парках устанавливаются различные режимы особой охраны использования. Могут быть выделены природоохранные, рекреационные, агрохозяйственные и иные функциональные зоны, включая зоны охраны историко-культурных комплексов и объектов.

Государственные природные заказники могут быть отнесены либо к особо охраняемым природным территориям федерального значения, либо к особо охраняемым природным территориям регионального значения.

Специфических требований относительно режима особой охраны территории заказников закон не предусматривает, а устанавливает лишь то, что на их территории постоянно или временно запрещается или ограничивается любая деятельность, противоречащая целям их создания или причиняющая вред природным комплексам и их компонентам.

На территории 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.

Территории, занятые природными объектами и комплексами, объявленными памятниками, могут быть охраняемыми природными территориями федерального и регионального значения. Они подтверждаются решением Правительства России и исполнительными органами субъектов РФ по предоставлению специально уполномоченными на то государственными органами в области охраны окружающей природной среды.

На собственников, владельцев и пользователей земельных участков, на которых находятся памятники природы, закон возлагает обязанность по обеспечению режима их особой охраны.

**Дендрологические парки и ботанические сады** могут иметь статус федерального или регионального значения и образуются соответственно решениями исполнительной власти РФ или представительных и исполнительных органов власти соответствующих субъектов РФ.

Для обеспечения режима особой охраны территорий дендрологических парков и ботанических садов их территории могут быть разделены на различные функциональные зоны:

1) экспозиционную, посещение которой разрешается в порядке, определенном дирекциями дендрологических парков или ботанических садов;

2) научно-экспериментальную, доступ в которую имеют только научные сотрудники дендрологических парков или ботанических садов, а также специалисты других научно-исследовательских учреждений;

3) административную.

**Курорты и лечебно-оздоровительные местности** могут иметь федеральное, региональное или местное значение.

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 объектов, благоприятных для организации лечения и профилактики заболеваний населения на территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов, является организация округов санитарной или горно-санитарной охраны.

В составе округа санитарной (горно-санитарной) охраны выделяется до 3-х зон, каждая из которых имеет свой режим:

1) на территории I зоны запрещаются проживание и все виды хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованием и использованием природных лечебных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях при условии применения экологически чистых и рациональных технологий;

2) на территории II 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.

3) на территории III зоны вводятся ограничения на размещение промышленных и сельхозорганизаций и сооружений, сопровождающихся загрязнением окружающей природной среды, природных лечебных ресурсов и их истощением.

Обеспечение установленного режима санитарной охраны возлагается: в I зоне – на пользователей, во II и III зонах – на пользователей, землепользователей и проживающих в этих зонах граждан.

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.

Особо охраняемыми природными объектами являются прежде всего редкие и находящиеся под угрозой исчезновения растения и животные. Для их охраны учреждаются Красная книга РФ, красные книги субъектов РФ. Красная книга РФ является официальным документом, содержащим свод сведений об указанных объектах животного и растительного мира, а также о необходимых мерах по их охране и восстановлению.

Издание Красной книги РФ осуществляется не реже одного раза в 10 лет.

Растения и животные, относящиеся к видам, занесенным в Красную книгу, повсеместно подлежат изъятию из хозяйственного использования. 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.

Для сохранения и развития редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира органы исполнительной власти субъектов РФ обязаны создавать необходимые условия, в т.ч. путем специализации зоопарков и организации питомников.

### Контрольные вопросы

1. Дайте определение понятия «особо охраняемая природная территория».
2. Укажите категории особо охраняемых природных территорий.
3. Какие нормативно-правовые документы лежат в основе организации и использования ООПТ?
4. Какова экологическая роль ООПТ?
5. Какой правовой режим заповедования?
6. Укажите назначение основных видов ООПТ?
7. Каков уровень выделения ООПТ в мире в целом?
8. В чем заключается основная проблема функционирования ООПТ в РФ?
9. Какие ограничения хозяйственной деятельности предусмотрены на ООПТ и зонах санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей?

## 2.7. Причинение вреда окружающей среде и правовой режим экологически неблагополучных территорий

**Причинение вреда окружающей среде** (П.в.о.с) полная или частичная порча (разрушение) объекта окружающей среды, негативное изменение качества окружающей среды, носящее стойкий или временный характер, вследствие, как правило, совершения экологического правонарушения, а также воздействия источника повышенной опасности, а иногда даже правомерных действий [6].

В Кодексе РФ об административных правонарушениях (КоАП) закреплены ряд проступков, ответственность за совершение которых напрямую связана с П.в.о.с. – статьи 8.6 (порча земель), 8.29 (уничтожение мест обитания животных) и др. В отдельных случаях административная ответственность может наступать в связи с возможной угрозой причинения вреда. Так, в диспозиции ст. 8.3 КоАП закреплено, что наказуемо деяние, связанное с нарушением правил испытания, производства, транспортировки, хранения, применения и иного обращения с пестицидами и агрохимикатами, которое может повлечь П.в.о.с.

Специфика уголовного законодательства такова, что абсолютное большинство составов экологических преступлений предусматривают в качестве основного признака наказуемости соответствующего деяния именно П.в.о.с. (объектам окружающей среды), что отражается в их названиях, – напр., ст. 251 УК РФ (загрязнение атмосферного воздуха), ст. 252 УК РФ (загрязнение морской среды) и т.д. В отдельных случаях диспозиции норм УК РФ содержат оценочные критерии (характеристику размера) вреда. Таковыми выступают, напр., массовая гибель животных (ст. 246, ч. 2 ст. 250 УК РФ), существенный вред рыбным запасам (ч. 1 ст. 250 УК РФ), причинение существенного вреда окружающей среде (ч. 1 ст. 247, ч. 2 ст. 252 УК РФ) и т.д.

Возможно и невиновное П.в.о.с. в силу воздействия на нее источника повышенной опасности, что прямо предусмотрено ст. 1079 Гражданского кодекса РФ. Это может быть накапливающийся на протяжении долгих лет функционирования, напр., опасного производственного объекта вред. Не случайно Федеральным законом от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» установлен специальный срок исковой давности для таких случаев – 20 лет. В ст. 77 закреплено, 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 законо-

дательства в области охраны окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством. При этом уточняется, что вред, причиненный окружающей среде субъектом хозяйственной и иной деятельности, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления вреда окружающей среде, а при их отсутствии – исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в т.ч. упущенной выгоды. Таксы разрабатываются для таких объектов окружающей среды, которые можно оценить «поштучно». Это относится к лесным ресурсам, объектам животного мира. Методика подсчета ущерба применяется, как правило, там, где вред противоправными деяниями причиняется одновременно нескольким объектам окружающей среды либо невозможно применение таксового исчисления. Методики могут разрабатываться и утверждаться уполномоченными на то органами исполнительной власти как на федеральном, так и региональном уровнях.

Согласно ст. 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» на основании решения суда вред, причиненный окружающей среде нарушением экологического законодательства, может быть возмещен посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ. Наиболее характерным выражением предусмотренной законом альтернативы для ответчика являются восстановление плодородного слоя и компенсационные посадки деревьев и иной растительности.

В качестве примера П.в.о.с. в силу правомерных действий можно привести случаи испытания ядерного и иного оружия массового поражения, которые производятся в целях обеспечения обороны и безопасности страны. В таких случаях окружающая среда как пространственный базис для проводимых мероприятий является необходимой «жертвой», которая приносится ради достижения значимых для государства целей, что естественно не влечет за собой необходимости возмещения кем-либо причиняемого в этой связи вреда.

К экологически неблагоприятным территориям отнесены 13 регионов:

- 1) Кольский полуостров.
- 2) Московский регион.
- 3) Северный Прикаспий.
- 4) Среднее Поволжье и Прикамье.
- 5) Промышленная зона Урала.
- 6) Нефтегазопромысловые районы Западной Сибири.

- 7) Кузбасс.
- 8) Районы озера Байкал.
- 9) Норильский промышленный район.
- 10) Калмыкия.
- 11) Новая земля.
- 12) Зона влияния аварии на Чернобыльской АЭС.
- 13) Рекреационные зоны побережий Черного и Азовского морей.

Степень остроты экологических проблем и ситуаций можно охарактеризовать следующими критериями:

1) влияние на санитарно-гигиеническую обстановку т.е. на состояние здоровья людей:

- 2) ведут к истощению и утрате природных ресурсов;
- 3) нарушают и видоизменяют естественные ландшафты.

Выделяют зоны природного, антропогенного и технического характера:

- 1) Зоны чрезвычайной экологической ситуации.
- 2) Зона отчуждения.
- 3) Зона отселения.
- 4) Зона проживания с правом на отселение.
- 5) Зона проживания с льготными социально-экономическими ситуациями.
- 6) Зона экологического бедствия.

С правовой точки зрения под экологически неблагополучной территорией понимается участок территории, состояние окружающей среды которого соответствует критериям, установленным в законодательстве для выделения в качестве специальных зон с целью восстановления благоприятного состояния окружающей среды.

Под правовым режимом экологически неблагополучных территорий понимается совокупность правил об объявлении, обеспечении функционирования таких территорий и снятии их особого статуса. Порядок объявления зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия определен Законом «Об охране окружающей природной среды».

Временный порядок объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации, в соответствии с которым инициатором объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации могут быть федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления этих территорий. Инициатор подготавливает материалы о состоянии окружающей природной среды, организует разработку программы экологической реабилитации территории, а затем обра-

щается в Правительство РФ с обоснованием необходимости объявления территории в таком качестве.

Применительно к правовому режиму экологически неблагополучных территорий принципиален вопрос о способах и средствах восстановления благоприятного состояния окружающей среды решается по-разному.

В соответствии с Законом РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию аварии на АЭС «в зоне отчуждения на территории России запрещается постоянное проживание населения, ограничивается хозяйственная деятельность и природопользование. Перечень хозяйственной деятельности, порядок ее организации и природопользования в зоне отчуждения устанавливается Правительством РФ.

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.

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 осуществляется силами и средствами организаций, органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов РФ, на территории которых они сложились. 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 для защиты от них и лиц, которые могут быть вовлечены в деятельность по их ликвидации.

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 выделяются средства резервного фонда Правительства РФ.

Для ликвидации чрезвычайных ситуаций Законом предусматривается создание и использование резервов финансовых и материальных ресурсов.

Центральный вопрос, связанный с объявлением экологически неблагоприятных зон, – финансирование восстановления благоприятного состояния окружающей среды.

Для решения неотложных экологических проблем и оздоровления окружающей среды создаются внебюджетные экологические фонды. Средства этих фондов могут быть использованы для выполнения программ оздоровления экологически неблагоприятных территорий.

### Контрольные вопросы

1. В чем заключается причинение вреда окружающей среде?
2. Какие проступки, причиняющие вред окружающей среде, включены в Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП)? Какие проступки включены в УК РФ?
3. Что понимают под невиновным причинением вреда окружающей среде?
4. Какие критерии отражают степень остроты экологических проблем и ситуаций?
5. Что понимается под «экологически неблагоприятной территорией»?
6. Каков порядок ликвидации последствий ЧС?

### 3. СПЕЦИАЛЬНАЯ ЧАСТЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

#### 3.1. Международное экологическое право

Международное экологическое право (М.э.п.) представляет собой совокупность норм и принципов международного права, регулирующих деятельность его субъектов по предотвращению и устранению ущерба окружающей среде от различных источников, а также по рациональному использованию природных ресурсов. Объектом М.э.п. являются отношения субъектов международного права по поводу защиты и разумной эксплуатации окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений людей. М.э.п. основано на договорах, выраженных в форме документов, отражает и закрепляет прогресс в области охраны окружающей среды на международной арене и стимулирует развитие внутригосударственного экологического права. Чем больше взаимосвязь национального и м.э.п., тем существеннее результаты охраны окружающей среды в мире и каждой стране.

Источниками М.э.п. являются нормы международных экологических соглашений, а также международные обычаи и международные экологические стандарты Международной организации по стандартизации. Отрасль М.э.п. не кодифицирована. В системе источников преобладают нормы региональных международных соглашений. Важнейшими источниками являются такие акты, как Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г., Рамочная конвенция об изменении климата 1992 г., Конвенция об охране озонового слоя 1985 г., Конвенция об охране мигрирующих видов диких животных 1970 г. и многие др. Развитие и функционирование М.э.п. строится на двух основополагающих положениях: основных принципах международного права и специфических принципах М.э.п. К основным принципам международного права относятся изложенные в Уставе ООН Декларации о принципах ООН 1970 г., заключительном акте Хельсинского саммита 1975 г. и выработанные международно-правовой практикой основополагающие принципы международного права: суверенного равенства, неприменения силы и угрозы силой, нерушимости государственных границ, территориальной целостности государств, мирного разрешения споров, невмешательства во внутренние дела, уважения прав человека и основных свобод, самоопределения народов, сотрудничества, добросовестного выполнения международно-правовых обязательств.

Из специфических принципов обычно выделяются следующие:  
1) окружающая природная среда не имеет государственных границ, это

общая забота человечества; она является общим достоянием человечества; 2) свобода исследования и использования окружающей среды и ее компонентов; 3) запрещение национального присвоения окружающей среды и ее компонентов и их эксплуатацию во вред другим народам; 4) рациональное использование окружающей среды; 5) содействие международно-правовому сотрудничеству в исследовании, использовании и охране окружающей среды в их национальных рамках; 6) предотвращение загрязнения окружающей среды; 7) взаимозависимость охраны окружающей среды, мира, развития, обеспечения прав человека и фундаментальных свобод; 8) бережный подход к окружающей среде; 9) право на развитие; 10) предотвращение вреда; 11) ответственность государств, отказ от иммунитета, от юрисдикции международных или иностранных судебных органов.

Международно-правовое регулирование охраны окружающей среды дифференцируется по компонентам окружающей среды: охрана вод, воздуха, почв, лесов, флоры, фауны, экосистем и т.д. Соответственно в рамках М.э.п. выделяются международно-правовые институты: международно-правовая охрана воздуха, международно-правовая охрана животных и др.

В конституции РФ зафиксировано следующее положение: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются международные договора».

В настоящее время связь между человеком и природой стала опасно хрупкой, а локальные экологические кризисы приобрели глобальный (планетарный) характер.

Оказалось, что многие проблемы не решить в одиночку, силами одного региона, одного государства, одной экологической организации. Поэтому необходимо единство стремлений, разработка масштабных программ, объединение финансов, принятие в действие жестких законов и наказаний за их нарушение, а самое главное – реальное претворение в жизнь всего провозглашенного. Именно такие задачи возложены на различные международные организации, деятельность которых признана большинством стран мира.

Международному экологическому праву присущи все компоненты: предмет, метод, система, принципы, источники.

Проблемы охраны окружающей среды приобрели глобальный характер, поэтому необходимо международное сотрудничество, через международно-правовое регулирование. В центре международного экологического права объектом является человек. Развитие, форми-

рование международного экологического права обусловлено проблемами разрастающегося экологического кризиса.

Международное экологическое право имеет 2 аспекта:

1) является составной частью международного публичного права, которое на основе признанных международных принципов и специфических методов регулирует все формы международного сотрудничества различных государств.

2) является продолжением (внутреннего) национального экологического права в России.

Международное экологическое право оформилась как самостоятельная и необходимая отрасль права со всеми присущими ей чертами. Этому способствует экологизация правового сознания и права – ярко выраженная реальность законодательства западноевропейских стран и США.

Несмотря на разнообразие международных органов, деятельность которых связана с решением экологических проблем, все они руководствуются едиными принципами. Впервые принципы международного экологического права были сформулированы в 1972 г. Конференцией ООН по проблемам окружающей среды.

Принцип первый (основной): государство вправе использовать собственные ресурсы в соответствии со всей национальной политикой в подходе к проблеме окружающей среды. На них лежит ответственность за то, чтобы деятельность в пределах их юрисдикции или контроля не причинила ущерба окружающей среде других государств или районов, лежащих за пределами национальной юрисдикции.

Принцип второй заключается в том, что природные ресурсы земли, включая воздух, воду, землю, флору, фауну и особенно репрезентативные образцы естественных экосистем должны быть сохранены на благо нынешнего и будущих поколений путем тщательного планирования деятельности человека и управления ею по мере необходимости.

Принцип третий: невозобновимые ресурсы должны разрабатываться таким образом, чтобы обеспечивалась их защита от истощения в будущем и чтобы выгоды от их разработки в международных масштабах получило все человечество.

Формирование принципов (МЭКП) продолжила Всемирная хартия природы, которая была одобрена Генеральной Ассамблеей ООН и провозглашена в резолюции от 28 октября 1988 г.

Учитывая многообразие субъектов международного экологического права: ООН, МАГАТЭ, СНГ, США, Великобритания, Франция, Канада, Япония и др. в которых уделяется большое внимание формированию экологического права. Международные организации вносят

весомый вклад в охрану окружающей среды. Важную и существенную роль играет ООН и ее специализированные учреждения, которые располагают целой системой органов, руководящих международной природоохранной деятельностью. Однако ООН в настоящее время имеет слабое законодательство, не позволяющее ей развивать эту деятельность.

При переходе к устойчивому развитию МЭЖП необходимо решение 3-х стратегических задач:

**1-я это ограничения роста** производства и потребления в промышленно развитых странах мира, являющихся главными потребителями ресурсов и источниками загрязнения.

**2-я – ограничения роста населения**, особенно в развивающихся странах. Теория английского ученого экономиста Мальтуса о перенаселении планеты обретает реальные черты со всеми вытекающими из этого последствия.

**3-я – предотвращение углубления неравенства** между богатыми и бедными, ввергшего 75% человечества в борьбу за выживание и обострение социальных конфликтов.

Самым последним подтверждением международной заинтересованности в экономических проблемах стала 19-я специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН по проблемам устойчивого развития, состоявшегося в Нью-Йорке. В ней участвовали 199 представителей государства и международных организаций.

Важные мероприятия по охране окружающей в ООН были проведены в различные годы 1947, 1948, 1956, 1962, 1974, 1976, 1977, 1988, 1987, 1992, 1997, 2000г. и т.д.

Итогом конференции ООН по охране окружающей среды 1992г. стал глобальный программный документ, содержащий около 40 разделов по направлению деятельности мирового сообщества в области взаимосвязанных проблем окружающей среды и социально-экономического развития на период до 2000г. «на долгосрочную перспективу с предложениями о путях и средствах достижения поставленных целей». Было сформулировано 27 основополагающих принципов, в т.ч. право человека на здоровую окружающую среду.

СНГ – 1992 г. принят Рекомендательный законодательный акт «О принципах экологической безопасности в государствах Содружества». Это первый закон СНГ.

США – решение проблемы охраны природы и природопользования корнями уходит в далекое прошлое – 1072, 1880 гг. и т.д. В 1915 г. в США образовано Американское экологическое общество.

Великобритания – 1968г. принят Закон об охране природы. В 1970 г. было создано Министерство окружающей среды. В 1974 и 1978 г. приняты важные Законы об охране окружающей среды и т.д.

Франция – 1971 г. создано Министерство охраны природы и окружающей среды, которое осуществляет надзор за размещением предприятий и установок, представляющих опасность для здоровья населения.

Япония – имеется Агентство по окружающей среде. С 1968 г. принят ряд законов содержащих принципы и механизмы охраны окружающей среды. «О размещении предприятий», «Об экологической экспертизе», «О мерах охраны окружающей среды при проведении общественных работ (1972 г.), «О портах и гаванях», «О повышении качества водоемов».

Канада – особенностью (ЭКП) Канады: охрана окружающей среды находится в юрисдикции провинций. В каждой провинции действуют законы или правительственные директивы по проведению мероприятий, направленных на регулирование общественных отношений в области охраны природы. Это государство имеющее образцово-показательные леса. С 1994 г. Канада финансирует программу Дальнего Востока по оздоровлению окружающей среды.

Итак, субъекты международного экологического права: международные организации, государства, правительства, неправительственные организации, юридические и физические лица, действующие в международной сфере.

Источники международного экологического права делятся на два вида:

1) конвенции, договоры, соглашения, которые имеют обязательную силу для государств, участвующих в них и подписавших их.

2) решения, резолюции конференций, симпозиумов, форумов, совещаний, они носят только рекомендательный характер.

Источники международного экологического права – декларации. Это заявления правительства о принципах проведения экологической политики. Они не имеют обязательной силы, которой обладают договоры, но они имеют важное значение, так как в них сформулированы принципы (МЭКП), которые разделяются большинством государств.

Источники МЭКП классифицируются на:

- 1) двухсторонние и многосторонние;
- 2) межгосударственные и с участием международных организаций;
- 3) межправительственные и межведомственные;
- 4) глобальные и региональные и т.д.

Среди многосторонних соглашений можно выделить Конвенцию о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, 1973 г., Соглашения о сохранении белых медведей, 1973 г.; Конвенцию об изменении климата, 1992 г.; Конвенцию по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, 1992 г. и т.д.

Законодательная база (МЭКП) постоянно пополняется и изменяется. Это можно объяснить расширением масштабов экологических проблем, изменением международной ситуации, осознанием человечеством различных аспектов своей деятельности.

Россия может оказаться единственной страной – участницей Мадридского протокола к многостороннему договору об использовании Антарктики, до сих пор не ратифицировавшей его.

Протокол вступает в силу только после ратификации его всеми странами-участницами. 22 страны ратифицировали его но Финляндия, Япония, США и Россия не подписали.

Для России «камнем преткновения» оказался как раз пункт об удалении уже находившихся загрязнений.

Принцип Мадридского протокола прост: каждый убирает за собой. При этом не допускается закапывание мусора, сброс его в море, сжигание на месте и т.п. – только вывоз из Антарктиды.

### **Контрольные вопросы**

1. Раскройте содержание понятия «международное экологическое право» и его основных аспектов.
2. Каковы основные принципы международного экологического права?
3. Какие задачи предусмотрены для решения перехода к устойчивому развитию?
4. Проиллюстрируйте участие РФ в сфере международного экологического права.

### **3.2. Международная эколого-правовая ответственность**

Любая отрасль права, имеющая основание для существования, не обходится без такого раздела, как ответственность, международное экологическое права – не исключение.

Основанием возникновения международно-правовой ответственности субъекта международного права является совершение им международного правонарушения (деяния субъекта международного

права, нарушающего нормы международного права и свои международные обязательства, находящиеся другому субъекту или группе субъектов международного права или всему международному обществу в целом ущерб материального и нематериального характера.

Международные правонарушения подразделяют на:

- 1) ординарные правонарушения;
- 2) международные преступления.

В настоящее время существует и действует более 200 двухсторонних и многосторонних договоров и соглашений в области охраны окружающей среды.

Международная практика свидетельствует о том, что причинение вреда окружающей среде, как правило, влечет возмещение только прямого ущерба.

Важным требованием, которое необходимо учитывать субъектам международных правоотношений в процессе осуществления нормотворческой деятельности по вопросам (ООС), является то, что договоры, регулирующие природоохранительное сотрудничество государств, должно содержать четко сформулированные материальные нормы, а также комплекс вторичных норм, определяющих механизм международных правоотношений в случае нарушения договорного обязательства о порядке возмещения ущерба окружающей среде. Пока на практике дело обстоит иначе. Так, Конвенция «Об охране Средиземного моря от загрязнения» (1976 г.) включает специальную статью «Материальная ответственность и компенсация», которая не содержит вторичных норм ответственности за нарушение конвенционных обязательств.

Международно-правовая ответственность субъектов международного права может наступать не только в силу нарушения норм международного права или обязательств по договору, но и за вредные последствия правомерной деятельности. Она может наступать при нанесении материального ущерба источником повышенной опасности, использование или применение которого не запрещено международным правом (так называемая ответственность за риск). (пример космические объекты).

Существует 2 вида международно-правовой ответственности государств:

- 1) политическая;
- 2) материальная.

Материальная ответственность наступает в случае нарушения государством своих международных обязательств, связанных с причинением материального ущерба. Она может выражаться **в форме**

**репарации** (возмещение ущерба в денежном выражении), **реституции** (возврат в натуре неправомерно изъятого имущества) и **субституции** (замена неправомерно уничтоженного или поврежденного).

Существует и такая форма ответственности, как **ресторация** – восстановление государством – нарушителем прежнего состояния какого-либо материального объекта, например, восстановление качества чистой воды, загрязненной по его вине.

Существует форма **сатисфакции** (принесение извинений, наказание государством виновных), а также применение экономических и иных санкций.

В случае международного экологического спора, он разрешается международным судом ООН. В 1994 г. утвержден международный суд экологического арбитража и примирения (международный экологический суд) деятельность которого определяется его уставом, нормами международного экологического права, национального законодательства и прецедентами.

Спецификой международного права является тот факт, что несмотря на существование различных форм и видов международной ответственности отсутствует четкий механизм ее определения и привлечения к ней.

По сравнению с внутригосударственным законодательством об ответственности за экологические правонарушения, в международном праве отсутствует четкое регулирование вопросов объема и характера ущерба, определения способа его компенсации и методики исчисления.

### Контрольные вопросы

1. Раскройте содержание политической и материальной международно-правовой ответственности государств?

2. Какие санкции за причинение вреда окружающей среде преобладают в международно-правовом аспекте?

## СЛОВАРЬ ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫХ ТЕРМИНОВ

**Абсорбция** – поглощение вещества из газовой или жидкой среды всей массой другого вещества (абсорбента).

**Адаптация** – приспособление живых организмов к условиям изменяющейся окружающей природной среды.

**Административная преюдиция** – рассмотрение дел по экологическим правонарушениям сначала по КоАП РФ, а при повторном правонарушении – по УК РФ.

**Административная юрисдикция** – установленная законодательными актами деятельность органов государственного управления и должностных лиц по разрешению индивидуальных административных дел и применению соответствующих юридических санкций в административном порядке (без обращения в суд).

**Административное взыскание** – мера ответственности лица, совершившего административное правонарушение (предупреждение, штраф, лишение специального права, возмездное изъятие или конфискация незаконно добытого и др.).

**Административное правонарушение (проступок)** – противоправное, виновное деяние, за которое предусмотрена административная ответственность.

**Адсорбция** – поглощение вещества из газов или жидкостей поверхностным слоем твердого вещества (адсорбента).

**Акватория** – водное пространство, ограниченное естественными, искусственными или условными границами; водная поверхность.

**Алармизм** – научное течение, акцентирующее внимание на катастрофичности последствий воздействия человека на природу и необходимости принятия решительных мер для оптимизации системы "природа-общество".

**Антропогенные факторы** – влияние деятельности человека на окружающую среду (изменение физических и химических параметров воздуха, вод, почв и т.д.).

**Антропогенный объект** – объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов.

**Ареал** – область распространения растений или животных.

**Ассимилирующая способность природного объекта** – способность природного объекта принимать определенную массу веществ в единицу времени без нарушения норм качества природного объекта в контрольном створе (пункте) природопользования .

**Атмосферный воздух** – охраняемый законом природный объект, представляющий собой газовую оболочку планеты Земля, выполняющий экологическую, экономическую и оздоровительную функции.

**Аудит (экологический)** – проверка и оценка состояния деятельности юридических лиц и граждан – предпринимателей по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий, проводимые для выявления прошлых и существующих экологически значимых проблем.

**Аэрация** – искусственное насыщение воздухом различных сред (вод, почв) для быстрого окисления (в целях очищения окружающей среды от органических веществ).

**Бечевник** – прибрежная полоса суши шириной до 20 метров вдоль берегов водоемов общего пользования, имеющая ограниченный режим использования.

**Биологическое разнообразие** – вариабельность живых организмов из всех источников, включая, среди прочего, наземные, морские и иные водные экосистемы и экологические комплексы, частью которых они являются; это понятие включает в себя разнообразие в рамках вида, между видами и разнообразие экосистем.

**Биологическое тестирование** – метод оценки и контроля качества природной среды по основным реакциям живых организмов, являющихся тест-объектами.

**Биосфера** – нижняя часть атмосферы, гидросфера и верхняя часть литосферы, населенные живыми организмами, самая крупная экосистема Земли.

**Биосферный заповедник** – особо ценный вид государственного природного заповедника, находящийся на учете и под контролем международных организаций.

**Биота** – совокупность живых организмов, населяющих то или иное пространство.

**Биотехнология** – технология, связанная с использованием биологических систем, живых организмов или их производных для изготовления или изменения продуктов или процессов с целью их конкретного использования.

**Благоприятная окружающая среда** – окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов.

**Бонитет** – показатель продуктивности (леса, почв и т.п.).

**Валеология** – наука о здоровом образе жизни человека (с учетом экологических факторов).

**Вещество вредное** – химическое вещество, нарушающее при попадании в биосферу рост, развитие и нормальное состояние всей биоты или ее части.

**Виндикационный иск** – иск собственника об истребовании вещи из чужого незаконного владения, иными словами, иск не владеющего собственника к владеющему не собственнику о возврате имущества.

**Водоохранные зоны** – зоны, создаваемые в целях предотвращения загрязнения, засорения, истощения вод. Размер зон зависит от длины реки и других факторов, изменяясь от 50 до 500 м.

**Воды** – охраняемый законом природный объект, представляющий собой часть гидросферы, содержащуюся в естественных водоемах, водотоках, а также в ледниках и под землей, выполняющую экологические, экономические и оздоровительные функции.

**Возмещение вреда природной среде** – восстановление потерь в природной среде.

**Воспроизводство природных ресурсов** – совокупность организационных, технических и иных мер, направленных на восполнение и увеличение природных ресурсов.

**Вред окружающей среде** – негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения и иных факторов, повлекшее за собой деградацию естественных экосистем и истощение природных ресурсов.

**Вред природной среде** – негативные изменения состояния природной среды (загрязнение, засорение, истощение, полное или частичное разрушение экосистем и т.п.) под влиянием хозяйственной и иной деятельности, приводящие к экологическому ущербу.

**Вредное воздействие вод** – подтопление, затопление, засоление и иное вредное влияние поверхностных и подземных вод на хозяйственные и природные объекты и территории.

**Всемирная хартия природы** – международный природоохранный документ, принятый в 1982 г. Генеральной Ассамблеей ООН.

**Временно согласованные Нормы** – временно согласованные нормы выбросов или сбросов вредных веществ в окружающую среду, устанавливаемые для промышленных и иных предприятий на определенное время.

**Выброс вредных веществ** – поступление во внешнюю среду загрязняющих веществ от какого-либо источника загрязнения.

**Ген** – наследственный фактор, ответственный за формирование определенного живого организма.

**Геоэкология** – практический раздел экологии, занимающийся изучением региональных и глобальных изменений компонентов природной среды, обусловленных техногенным воздействием.

**Гербициды** – вещества, применяемые для уничтожения определенных растений (сорняков).

**Государственная экологическая экспертиза** – система государственных природоохранных мероприятий по проверке соответствия требованиям экологического законодательства проектов и других документов хозяйственной и иной деятельности.

**Государственный природный заказник** – один из видов природоохранных территорий, организуемый с целью охраны и воспроизводства природных ресурсов с ограниченным их использованием.

**Государственный природный заповедник** – изъятый из хозяйственного использования особо охраняемый природный комплекс, имеющий экологическое, природоохранное, научное значение. Представляет собой типичный или редкий ландшафт.

**Гражданско-правовая ответственность** – возложение имущественной ответственности за причиненный вред в виде возмещения убытков или уплаты неустойки.

**Деградация природной среды** – полное или частичное разрушение или существенное нарушение экологических связей в природе, приводящее к негативным ее изменениям.

**Дериват** – производный продукт от животных или растений (яйца, икра, семена, шишки и т.п.).

**Десикация** – уничтожение растений на корню с помощью химических веществ.

**Детергент** – синтетическое поверхностно активное вещество (СПАВ), являющееся одним из загрязнителей окружающей природной среды.

**Дисциплинарное взыскание** – мера ответственности граждан за проступки, совершенные ими на рабочем месте в рабочее время (замечание, выговор, понижение в должности, увольнение и пр.).

**Дыра озоновая** – значительное пространство стратосферы с пониженным содержанием озона (на 30-50%).

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

**Евтрофирование (эвтрофирование) вод** – повышение биологической продуктивности водных объектов в результате накопления в

воде биогенных элементов под действием антропогенных или естественных факторов.

**Емкость экологическая** – количественно выраженная способность среды обитания, позволяющая экосистеме существовать без ущерба для составляющих ее элементов.

**Естественное загрязнение** – загрязнение природной среды, источником которого являются природные процессы, не обусловленные деятельностью человека (извержение вулканов, пыльные бури и т.д.).

**Животный мир** – охраняемый законом природный объект, представляющий собой совокупность живых организмов, находящихся в состоянии естественной свободы, выполняющий экологические, экономические, оздоровительные и иные функции.

**Жизнеспособность экосистемы** – способность экосистемы сохраняться или адаптироваться к изменениям окружающей среды.

**Загрязнение** – сброс или поступление в окружающую среду иным способом, а также образование в ней вредных веществ или избыточной энергии, ограничивающих или препятствующих использованию природных ресурсов. Различают химическое, физическое, механическое, акустическое, тепловое и другие виды загрязнения.

**Загрязняющее вещество** – вещество или смесь веществ, количество и (или) концентрация которых превышают установленные для химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов нормативы и оказывают негативное воздействие на окружающую среду.

**Заповедование** – один из способов охраны природных объектов, выражающийся в полном либо частичном запрещении их использования в целях сбережения как национального достояния настоящих и будущих поколений.

**Засорение** – сброс или поступление в окружающую среду иным способом посторонних химически инертных предметов, производственных и бытовых отходов (взвеси, металлолом, стеклобой, строительный мусор, макулатура и др.), затрудняющих использование природных ресурсов.

**Захоронение отходов** – вид размещения токсичных отходов (в зависимости от степени опасности на различной глубине, в специальных контейнерах или без них).

**Земля** – охраняемый законом природный объект, представляющий собой в широком смысле слова всю планету, в узком смысле – поверхностный почвенный слой, обладающий плодородием и выполняющий экологические, экономические и санитарно-оздоровительные функции.

**Зоны охранные (в области охраны окружающей природной среды)** – разновидность защитных зон, часть пространства, образуемого в установленном законом порядке для сохранения природных объектов и территории.

**Зоны санитарной охраны** – территория и акватория, на которых устанавливается особый санитарно-эпидемиологический режим для предотвращения ухудшения качества воздуха, воды или земли.

**Зоны чрезвычайной экологической ситуации** – официально объявленная государством территория, на которой четко обозначились признаки деградации основных элементов природы (земель, вод, растительности, животного мира и т.д.), где имеет место повышенная заболеваемость и смертность населения.

**Зоны экологического бедствия** – официально объявленная государством территория, на которой произошла деградация основных элементов природы, где наблюдается высокий уровень заболеваемости и смертности населения.

**Индекс загрязненности воды (воздуха), ИЗВ** – комплексный показатель загрязнения природной среды, определяемый как средний показатель из трех и более ПДК.

**Источник загрязнения** – источник, вносящий в воздух, воду или почву загрязняющие вещества, микроорганизмы, тепло и иные виды энергии.

**Истощение природных ресурсов** – устойчивое сокращение запасов природных ресурсов и снижение их качества с полным или частичным прекращением природных функций, препятствующее полноценному использованию таких ресурсов.

**Кадастры природных ресурсов** – систематизированная совокупность сведений о количественном и качественном состоянии природных ресурсов, их экологической, экономической и иной оценке. Различают водный, земельный, лесной и другие кадастры.

**Канцерогены** – вещества способные вызвать образование опухолей, в том числе раковых.

**Качество окружающей природной среды** – состояние природных экологических систем, при котором постоянно и неизменно совершается обмен веществ и энергии в природе, непрерывно воспроизводится жизнь.

**Квота** – законодательно установленная норма добычи (отлова, отстрела и пр.) особей популяции.

**Кек** – обезвоженный осадок, образующийся после фильтрации суспензий при промышленной очистке сточных вод от нефтяных и иных загрязняющих веществ.

**Клаузула** – условие, оговорка или отдельное положение закона или договора.

**Коадаптация** – взаимное приспособление растительных и живых организмов.

**Коллизия** – столкновение противоположных взглядов, мнений, точек зрения.

**Коллоиды (золи, гели)** – дисперсные системы с частицами размером от  $10^{-2}$  до  $10^{-5}$  см.

**Конклюдентные действия** – молчаливые действия, заменяющие словесное согласие.

**Красная книга** – совокупность сведений о редких, исчезающих или находящихся под угрозой уничтожения видах растений и животных. Существуют: Международная Красная книга, Красная книга РФ, а также Красные книги субъектов РФ или отдельных территорий.

**Кумуляция загрязнителей** – сложение вредного эффекта от нескольких загрязнителей по принципу дополнительного его усиления.

**Ландшафт** – относительно однородная по своему происхождению и географическим параметрам территория.

**Леса и иная растительность** – охраняемый законом природный объект, представляющий собой леса и растительность, произрастающие на землях лесного фонда.

**Лесной билет** – документ, дающий право его владельцу на проведение побочных лесных пользований (сенокосение, выпас скота, размещение ульев и пчелиных семей, заготовка соков, сбор ягод, орехов, грибов, лекарственных растений, мха, камыша и пр.).

**Лесорубочный билет** – документ, дающий право его владельцу на проведение заготовок и вывозки древесины, живицы и второстепенных лесных материалов.

**Летальная концентрация (ЛК)** – концентрация вредных веществ в природной среде, приводящая к смертельному исходу для живых организмов.

**Лимитирующий показатель вредности** – признак, характеризующийся наименьшей безвредной концентрацией вещества в окружающей среде.

**Лимиты на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов** – ограничения выбросов и сбросов загрязняющих веществ и микроорганизмов в окружающую среду, установленные на период проведения мероприятий по охране окружающей среды, в целях достижения нормативов в области охраны окружающей среды.

**Лицензирование** – проявление административно-правовой функции государства в целях рационального природопользования и охраны природных ресурсов путем выдачи лицензий.

**Лицензия** – разрешение компетентного органа, выданное заявителю, на занятие определенной деятельностью, выполнение специфических операций в рамках последней.

**Материальная ответственность** – обязанность возместить ущерб, причиненный частному лицу, предприятию, учреждению или организации, в том числе принадлежащим им природным ресурсам (ограничена размерами по закону).

**Мелиорация** – система организационно-хозяйственных, технических и иных мероприятий по повышению плодородия земель (орошение, осушение, агрохимическая и агротехническая мелиорация, фитомелиорация и пр.).

**Мониторинг** – наблюдение, анализ, прогноз и рекомендации для поддержания необходимого состояния окружающей среды в целом или ее отдельных составляющих.

**Мутация** – резкое наследственное изменение живых организмов (часто под влиянием загрязнения окружающей среды).

**Национальный природный парк** – особо охраняемая природная территория, на которой допускается ограниченный организованный познавательный туризм.

**Негативное воздействие на окружающую среду** – воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды.

**Негаторный иск** – иск собственника, направленный на защиту права собственности от таких нарушений, которые не соединены с лишением собственника владения вещью. Иск направлен на устранение помех, препятствующих собственнику пользоваться его имуществом.

**Недвижимость** – участки земель, недр, леса, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно (здания, плотины и иные сооружения).

**Недра** – охраняемый законом природный объект, представляющий собой верхнюю часть земной коры ниже почвенного слоя и дна водоемов, простирающийся до глубин, доступных для изучения и освоения.

**Ноосфера** – сфера взаимодействия человека и природы, в пределах которой разумная деятельность человека становится определяющим фактором развития.

**Нормативный акт** – официальный документ, принимаемый уполномоченным органом государства, устанавливающий, изменяющий или отменяющий нормы права.

**Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду** – нормативы, установленные в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, при которых обеспечивается качество природной среды и биологическое разнообразие.

**Нормативы качества окружающей среды** – показатели, характеризующие качественное состояние природной среды (ПДК, ПДУ, ПДВ, ПДС, ПДН, ЛК и пр.).

**Нормирование качества окружающей среды** – деятельность специально уполномоченных органов по установлению показателей качества окружающей среды.

**Нормы-гаранты** – нормы права, содержащиеся в КоАП РФ, УК РФ, ГК РФ, а также в законодательстве субъектов РФ об административной ответственности, обеспечивающие выполнение требований экологического законодательства.

**Нормы-императивы** – нормы права, содержащиеся в источниках экологического права, выражающие определенные требования (запрет загрязнения природной среды).

**Нормы-принципы** – нормы права, содержащиеся в Конституции РФ, в ФЗ "Об охране окружающей среды" и других НПА, раскрывающие наиболее общие принципы экологического права (право на благоприятную окружающую среду, на достоверную информацию о ней и пр.).

**Нормы-приоритеты** – нормы права, содержащиеся в отраслевом законодательстве (в водном праве приоритет отдается питьевому водоснабжению; в земельном праве приоритет отдается сельскохозяйственному землепользованию и т.д.).

**Нуллификация** – аннулирование, признание недействительным закона или другого правового документа.

**Обезвреживание отходов** – обработка производственных и бытовых отходов, направленная на предотвращение их вредного воздействия на окружающую среду и человека.

**Объекты охраны окружающей среды** – составные части окружающей среды, взятые под охрану Закона (земля, недра, воды, воздух, растительный и животный мир и пр.). Полный перечень объектов охраны приведен в ст. 4 ФЗ ООС.

**Озоновый слой Земли** – охраняемый законом природный объект, представляющий собой слой атмосферы на высотах 15-35 км, имеющий

повышенное содержание озона – газа, поглощающего губительное для жизни ультрафиолетовое излучение Солнца.

**Окружающая природная среда (биосфера)** – естественная среда обитания человека, служащая условием, средством и местом жизни человека и других живых организмов.

**Окружающая среда** – совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов.

**Опасные вещества** – вещества, являющиеся токсичными, канцерогенными, мутагенными, тератогенными или биоаккумулируемыми для биологических объектов.

**Ответственность** – соответствие поведения личности социально-нормативным требованиям, ее долгу и обязанностям; подчиненность поведения социальному контролю.

**Отходы** – неупотребимые для производства данной продукции остатки сырья, материалов и иные продукты, образовавшиеся в процессе производства, утратившие свои потребительские свойства.

**Охрана природной среды** – система государственных и общественных мер, направленных на обеспечение гармоничного взаимодействия общества и природы в интересах настоящего и будущего поколений людей на основе сохранения и воспроизводства природных богатств, улучшения качества природной среды.

**Охранное свидетельство** – документ, оформляемый предприятием, учреждением, организацией при передаче под ответственность сохранения расположенных на территории их земельных участков, особо охраняемых памятников природы.

**Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС)** – вид деятельности по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности.

**Памятники природы** – природные объекты, имеющие научное, экологическое, культурное и иное значение, изъятые из хозяйственного использования и объявленные в установленном порядке охраняемыми объектами (водопады, пещеры, скалы и пр.).

**Паспорт природного объекта** – документ, характеризующий состояние природного объекта, включая необходимые меры по его охране.

**ПДВ вредных веществ** – предельно допустимые выбросы вредных веществ в атмосферу, установленные для передвижных или стационарных источников загрязнения.

**ПДК вредных веществ** – предельно допустимые концентрации вредных веществ в воздухе, воде, почве, превышение которых негативно влияет на биоту и человека.

**ПДН** – предельно допустимые нагрузки загрязнения или вредного воздействия на окружающую природную среду, устанавливаемые с учетом ее самоочищающей способности.

**ПДС вредных веществ** – предельно допустимые сбросы вредных веществ в воду, почву, недра, установленные для источников загрязнения.

**ПДУ вредного воздействия** – предельно допустимый уровень вредного воздействия радиации, шума, вибрации, света, тепла и т.д., превышение которого неблагоприятно воздействует на биоту и человека.

**Пестициды** – химические препараты для борьбы с сорняками, вредителями и заболеваниями культурных растений. Большинство из них – синтетические органические вещества. Один из наиболее значимых загрязнителей дикой природы.

**Плодородие почвы** – совокупность свойств почвы, обеспечивающая воспроизводство растительности.

**Полигон для размещения отходов** – специально отведенные и обустроенные участки земли для длительного размещения неопасных бытовых и производственных отходов.

**Пользование** – одно из основных правомочий собственника. Заключается в праве потребления вещи в зависимости от ее назначения. Границы права пользования определяются законами, договорами и иными правовыми основаниями (завещанием и пр.).

**Популяция** – совокупность живых организмов одного вида, воспроизводящая себя в течение длительного периода времени (стая, косяк и пр.).

**Почва** – особое органоминеральное, естественное природное образование, характеризующееся плодородием, один из важнейших природных ресурсов.

**Правовая экология** – действующее экологическое законодательство с комментариями по его применению.

**Преюдициальность** – обязательность для всех судов, рассматривающих дело, принять без проверки и доказательств факты, ранее установленные вступившим в законную силу судебным решением или приговором по какому-либо другому делу. Так, если судебным решением, вступившим в законную силу, установлена ответственность владельца источника повышенной опасности за причиненный вред, то в случае предъявления регрессного иска владельцем такого источника

к непосредственному причинителю, факты, установленные в судебном решении в первом процессе, имеют преюдициальное значение и не подлежат оспариванию.

**Природная среда** – совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов.

**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.

**Природные ресурсы** – комплексы природных объектов или природно-антропогенных объектов, которые используются или могут использоваться при осуществлении хозяйственной и иной деятельности и имеют потребительскую ценность.

**Природоохранные требования** – предъявляемые к хозяйственной и иной деятельности обязательные условия, ограничения или их совокупность, установленные законами, природоохранными нормативами, государственными стандартами и иными нормативными документами в области охраны природы.

**Природоохранные (экологические) прокуратуры** – вид специализированных прокуратур РФ, основная функция которых – контроль за соблюдением природоохранного законодательства организациями и предприятиями независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности.

**Природопользование** – использование природной среды для удовлетворения материальных, духовных и иных потребностей человека.

**Регрессный иск** – встречный иск юридического или физического лица, исполнившего обязательство за должника по возмещению экологического ущерба к должнику.

**Резерваты** – общее название охраняемых природных территорий (заповедников, заказников и т.д.).

**Рекреация** – восстановление здоровья и трудоспособности населения путем отдыха, обычно на лоне природы.

**Рекультивация природных объектов** – полное или частичное восстановление природных объектов после окончания их использования.

**Рекуперация (отходов)** – возвращение части материалов или энергии для повторного использования в том же технологическом процессе.

**Роялти** – плата за право разработки природных ресурсов.

**Самоочищающая способность природной среды** — совокупность природных процессов, направленных на восстановление экологического равновесия природных систем.

**Санитарные правила** — нормативные акты, устанавливающие критерии безопасности для человека факторов среды его обитания и требования к обеспечению благоприятных условий его жизнедеятельности.

**Сервитут** — ограниченное право пользования чужим земельным участком или водным объектом для прохода или водоснабжения.

**Складирование отходов** — размещение неопасных отходов на полигонах и свалках.

**Скрининг** — биологическая или химическая оценка потенциально вредных эффектов, которые могут быть вызваны промышленными отходами.

**Смог** — механическая смесь частиц пыли, дыма и тумана, загрязняющая атмосферный воздух.

**Собственность** — форма присвоения материальных благ. По Конституции РФ признаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

**Событие** — один из видов юридически значимых фактов, с которыми закон связывает возникновение, изменение или прекращение правоотношений. К событию относятся естественные или природные явления, протекающие помимо воли людей (наводнение, землетрясение, рождение, смерть и пр.).

**Сорбция** — поглощение твердым телом или жидкостью веществ из окружающей среды (абсорбция, адсорбция, хемосорбция и пр.).

**Сохранение ex-situ** — сохранение компонентов биологического разнообразия вне их естественных мест обитания.

**Сохранение in-situ** — сохранение экосистем и естественных мест обитания, а также поддержание и восстановление жизнеспособных популяций видов в их естественной среде.

**Социальная экология** — комплексная наука, рассматривающая специфику отношений конкретного общества с окружающей его природной средой.

**Статус** — правовое положение (совокупность прав и обязанностей) гражданина или юридического лица.

**Стация** — местообитание совокупности особей одного вида.

**Сточные воды** — вода, сбрасываемая в водные объекты после использования водопотребителем или поступившая с загрязненной территории.

**Субъекты экологических правоотношений** – предприятия, учреждения, организации, граждане, иностранные юридические и физические лица, оказывающие или способные оказывать своей деятельностью воздействие на окружающую среду.

**Сукцессия** – последовательная смена во времени одних биоценозов другими; завершается возникновением сообщества, находящегося в равновесии со средой.

**Суспензия** – дисперсная система жидкой среды с твердыми частицами, находящимися во взвешенном состоянии (*мутъевой поток, сель*).

**Такса** – форма денежного возмещения вреда природной среде, существенно превышающая стоимость фактического ущерба (за счет учета экологического фактора).

**Таксация водных объектов** – установление рыбохозяйственной ценности водных объектов.

**Тератогенез** – образование аномалий и уродств у растений, животных и человека под влиянием изменения генов (в том числе вследствие загрязнения природной среды).

**Технологический норматив** – норматив допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, который устанавливается для стационарных, передвижных и иных источников, технологических процессов и оборудования.

**Токсины** – ядовитые вещества.

**Толерантность** – способность организмов выносить существенные отклонения факторов среды от оптимальных для них значений.

**Убытки** – выраженный в денежной форме ущерб, причиненный противоправными деяниями.

**Уголовное наказание** – мера ответственности граждан за экологическое преступление по УК РФ (штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, лишение свободы и др.).

**Узуфрукт** – право граждан пользоваться чужой собственностью и доходами от нее без причинения ущерба этой собственности (грибы, ягоды и пр.).

**Устойчивое использование** – использование компонентов биологического разнообразия таким образом и такими темпами, которые не приводят в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия, тем самым сохраняя его способность удовлетворять потребности нынешнего и будущих поколений и отвечать их чаяниям.

**Утилизация отходов** – извлечение полезных свойств при переработке отходов.

**Ущерб от загрязнения и иного вредного воздействия** – фактические и возможные убытки от загрязнения и иного вредного воздействия, включая прямое и косвенное воздействие и дополнительные затраты на ликвидацию отрицательных последствий.

**Фоновая концентрация** – концентрация вещества в природной среде при расчетных климатических или гидрологических условиях, учитывающая влияние всех источников примесей за исключением данного источника.

**Хемосорбция** – поглощение одного вещества за счет химической реакции с другим.

**Чрезвычайная ситуация** – обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальная потери, нарушение условий жизнедеятельности.

**Штраф** – мера наказания (денежное взыскание) за экологические правонарушения и преступления, часто носит предупредительный, воспитательный характер.

**Эвтрофикация** – повышение биологической продуктивности вод за счет накопления биогенных элементов, ухудшающее условия существования рыб (цветение воды).

**Экологизация законодательства** – внедрение и конкретизация экологических императивов в законах, иных правовых нормах и документах, регламентирующих хозяйственную и иную деятельность, оказывающую влияние на окружающую среду.

**Экологическая безопасность** – состояние защищенности жизненно важных экологических прав и интересов человека.

**Экологическая милиция** – подразделения милиции общественной безопасности, созданные во многих субъектах РФ; выполняющие экологические функции.

**Экологическая ответственность** – обязанность соблюдать действующее в РФ природоохранное законодательство и претерпевать негативные последствия несоблюдения такого законодательства.

**Экологическая система (экосистема)** – сообщество любых живых организмов и их среда обитания.

**Экологическая урбанистика** – наука о сохранении приемлемых экологических условий в городах и об оценке влияния городов на экологические условия вблизи городов.

**Экологическая футурология** – наука о методах прогноза изменений экологических условий в будущем.

**Экологическая экономика** – наука об экономической оценке экологического ущерба и мероприятий по его минимизации.

**Экологическая экспертиза** – установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализаций объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду.

**Экологические права человека** – право на чистую, здоровую, благоприятную для жизни окружающую среду.

**Экологические фонды** – внебюджетные фонды, создаваемые за счет обязательных отчислений промышленных предприятий, личных пожертвований граждан, а также иных источников и используемые для решения природоохранных задач.

**Экологический аудит** – независимая, комплексная, документированная оценка соблюдения субъектом хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды.

**Экологический контроль** – природоохранная функция государства по обеспечению рационального природопользования, охраны природы, экологической безопасности.

**Экологический кризис** – устойчивое нарушение равновесия между обществом и природой, проявляющееся в деградации природной среды и неспособности государственных органов выйти из создавшегося положения и вернуть нарушенное равновесие.

**Экологический паспорт предприятия** – документ, выдаваемый уполномоченными на то государственными органами, в котором приводятся сведения, необходимые для оценки экологического влияния предприятия на окружающую среду.

**Экологический риск** – допущение вероятности причинения вреда природной среде ради достижения экологического или экономического эффекта.

**Экологическое право** – самостоятельная отрасль российского права, представляющая собой совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности.

**Экологическое правонарушение** – виновное противоправное деяние (действие или бездействие), посягающее на установленный в РФ экологический порядок и причиняющее вред природной среде или ее отдельным составляющим.

**Экология** – комплексная наука о взаимоотношениях растительных и животных организмов между собой и с окружающей средой.

**Экология народонаселения** – наука о сохранении экологических условий обитания отдельных народов (как правило, относится к малочисленным народам).

**Эколого-правовая норма** – норма права, содержащая экологический императив, запрет, обязанность, разрешение и т.д. в области взаимодействия общества и природы.

**Эколого-экономическая ответственность** – вид социальной ответственности, наступает по факту причинения правомерного вреда. Выражается во взыскании в бесспорном порядке денежных сумм в качестве компенсации за причиненный вред.

**Экоцид** – массовое уничтожение растительного или животного мира, отравление атмосферы или водных ресурсов, а также совершение иных действий, способных вызвать экологическую катастрофу.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Экологическое право. Курс лекций и практикум [Текст]: учеб. пособие для вузов /под ред. Ю.Е. Винокурова. – М.: Экзамен, 2007. – 543 с.
2. Маковик, Р.С. Экологическое право России (основные понятия, комментарии, схемы) [Текст]: учеб. пособие для вузов / Р.С.Маковик. – М.: Экзамен, 2008. – 206 с.
3. Экологическая энциклопедия [Текст]: в 6 т. / редкол. В.И. Данилов-Данильян [и др.]. – М.: Энциклопедия, 2010. Т.2. Г-И. – 448 с.
4. Экологическая энциклопедия [Текст]: в 6 т. / редкол. В.И. Данилов-Данильян [и др.]. – М.: Энциклопедия, 2008. Т. 1. А-Г. – 416 с.
5. Экологическая энциклопедия [Текст]: в 6 т. / редкол. В.И. Данилов-Данильян [и др.]. – М.: Энциклопедия, 2011. Т. 4. М-П. – 448 с.
6. Экологическая энциклопедия [Текст]: в 6 т. / редкол. В.И. Данилов-Данильян [и др.]. – М.: Энциклопедия, 2011. Т. 5. П-С. – 448 с.
7. Дубовик, О.Л. Экологическое право в вопросах и ответах [Текст]: учеб. пособие / О.Л. Дубовик. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2008. – 320 с.
8. Экологическое право России [Текст]: учеб. пособие для студентов вузов / Н.В. Румянцев [и др.]; под ред. Н.В. Румянцева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. – 368 с.
9. Янин, В.С. Мониторинг и методы контроля загрязнения окружающей среды [Текст]: учеб. пособие / В.С. Янин. – Пенза: ПГУАС, 2012. – 180 с.
10. Янин, В.С. Основы экологической токсикологии [Текст]: учеб. пособие / В.С. Янин. – 3-е изд., доп. – Пенза: ПГУАС, 2007. -168 с.
11. Экология, охрана природы и экологическая безопасность [Текст]: учеб. пособие для системы повышения квалификации и переподготовки государственных служащих / под общей ред. В.И. Данилова-Данильяна. – М.: Изд-во МНЕПУ, 1997. Кн. 1. – 424 с.
12. Экологическая экспертиза [Текст]: учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений / В.К. Донченко [и др.]; под ред. В.М. Питулько. – 3-е изд., стер. – М.: Издат. центр «Академия», 2006. – 480 с.
13. Конституция Российской Федерации (принята на референдуме 12.12.93 г.) [Текст].
14. Об охране окружающей среды. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (с изм. и доп. в соотв. с Федеральным законом от 07.12.2011 г. № 417-ФЗ) [Текст].
15. Об отходах производства и потребления. Федеральный закон от 24.06.98 г. № 89-ФЗ [Текст].

16. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. Федеральный закон от 30.03.99 г. № 52-ФЗ [Текст].

17. О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности. Федеральный закон от 05.07.96 г. № 86-ФЗ [Текст].

18. Об экологической экспертизе. Федеральный закон от 23.11.95 г. №: 174-ФЗ (в ред. ФЗ от 15.04.98 г. № 65-ФЗ) [Текст].

19. Об особо охраняемых природных территориях. Федеральный закон от 14.03.95 г. № 33-ФЗ [Текст].

20. Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.97 г. № 22-ФЗ [Текст].

21. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ [Текст].

22. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 г. № 74-ФЗ [Текст].

23. О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах. Федеральный закон от 23.02.93 г. № 26-ФЗ [Текст].

24. О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Федеральный закон от 16.07.98 г. № 101-ФЗ [Текст].

25. О лицензировании отдельных видов деятельности. Федеральный закон от 08.08.2001 г. № 128-ФЗ [Текст].

26. О недрах. Закон РФ. От 21.02.92 г. № 2395-1 (В ред. ФЗ от 03.03.95. № 27-ФЗ) [Текст].

27. О животном мире. Федеральный закон от 24.04.95 г. № 52-ФЗ [Текст].

28. О радиационной безопасности населения. Федеральный закон от 09.01.96 г. № 3-ФЗ [Текст].

29. Об охране атмосферного воздуха. Федеральный закон от 04.05.99г. № 96-ФЗ [Текст].

30. ГОСТ 30772–2001 Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения. [Текст].

31. ГОСТ 30773–2001. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Этапы технологического цикла. Основные положения [Текст].

32. ГОСТ Р53691–2009. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Паспорт отхода 1-5 класса опасности. Основные требования. [Текст].

33. СП 2.1.7.386–03. Санитарные правила по определению класса опасности токсичных отходов производства и потребления [Текст].

34. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы СанПиН 2.1.7.1322-03. Гигиенические требования к размещению и обезвреживанию отходов производства и потребления [Текст].

35. СП 2.1.7.1038-01. Гигиенические требования к устройству и содержанию полигонов для твердых бытовых отходов [Текст].

36. СП 2.6.6.1168-02. Санитарные правила обращения с радиоактивными отходами (СПОРО-2002) [Текст].

37. Санитарные правила и нормативы СП 2.6.1.2612-10. Основные санитарные правила обеспечения радиационной безопасности (ОСПОРОБ 99/2010) [Текст].

38. Нормы радиационной безопасности НРБ-99/2009 [Текст].

39. Руководящий документ по радиационной безопасности РБ-014-2000 Обеспечение безопасности при обращении с радиоактивными отходами, образующиеся при добыче, переработке и использовании полезных ископаемых [Текст].

40. Руководящий документ РД-07-08-2007. Методические указания по проверке выполнения основных правил учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов в организации [Текст].

41. Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 16.01.2007 г. № 13-ФЗ. «Об упорядочении работы по паспортизации опасных отходов» [Текст].

42. Порядок отнесения опасных отходов к классу опасности для окружающей природной среды (В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26.10.2000 №818 «О порядке ведения государственного кадастра отходов и проведения паспортизации опасных отходов») [Текст].

43. СанПиН 2.1.4.1074-01 Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды централизованных систем питьевого водоснабжения [Текст].

44. ГОСТ 12.1.005-88. Общие санитарно-гигиенические требования к воздуху рабочей зоны (В ред. 2011 г. с прил.) [Текст].

45. Гигиенические нормативы СанПиН 2.1.6.1032-01 Гигиенические требования к обеспечению качества атмосферного воздуха населенных мест [Текст]. –М., 2001.

46. РД52.04.186-89 Руководство по контролю загрязнение атмосферы [Текст]. –М., 1991.

47. ГОСТ 17.2.3.01-86 Охрана природы. Атмосфера. Правила контроля качества воздуха населенных мест [Текст]. –М., 1986.

48. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2003 года № 177 Об организации и осуществлении государ-

ственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга) [Текст].

49. Гигиенические нормативы ГН 2.1.6.1338-03. Предельно допустимые концентрации (ПДК) загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных мест. (с доп. в ред. Постановление главного гос. сан. врача от 19.04.2010 №26) [Текст].

50. Гигиенические нормативы ГН 2.1.6.1339-03. Ориентировочно безопасный уровень вредных веществ (ОБУВ) в атмосферном воздухе населенных мест [Текст]. – М., 2003.

51. ГОСТ 17.1.3.07-82 Охрана природы. Гидросфера. Правила контроля качества воды водоемов и водотоков [Текст]. – М., 1982.

52. Гигиенические нормативы ГН 2.1.5.1315-03 Предельно допустимые концентрации (ПДК) химических веществ в воде водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водопользования [Текст]. – М., 2003.

53. Гигиенические нормативы ГН 2.1.5.2307-07. Ориентировочные допустимые уровни воздействия (ОДУ) химических веществ в воде водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового назначения (с доп.) [Текст]. – М., 2007.

54. ГОСТ 17.4.4.02-84 Почвы. Методы отбора и подготовки проб для химического, бактериологического, гельминтологического анализа [Текст]. – М., 1984.

55. ГОСТ 28168-89 Почвы. Отбор проб [Текст]. – М., 1989.

56. Гигиенические нормативы ГН 2.1.7.2041-06. Предельно допустимые концентрации (ПДК) химических веществ в почве [Текст]. – М., 2006.

57. Гигиенические нормативы ГН 2.1.7.2511-09. Ориентировочные допустимые уровни воздействия (ОДУ) химических веществ в почве [Текст]. – М., 2009.

58. МУ 2.1.7.730-99. Методические указания «Гигиеническая оценка качества почвы населенных мест» [Текст].

59. Гигиенические нормативы ГН 2.1.8/2.2.4.2262-07. Предельно допустимые уровни (ПДУ) магнитных полей частотой 50 Гц в помещениях жилых, общественных зданий и на селитебных территориях [Текст]. – М., 2007.

60. Санитарные нормы. СН 2.2.4/32.1.8.562-96. Шум на рабочих местах, в помещениях жилых, общественных зданий и на территории жилой застройки [Текст]: Санитарные правила. – М., 1996.

61. СанПиН 1.2.2353-08. Канцерогенные факторы и основные требования к профилактике канцерогенной опасности [Текст]. – М., 2008.

62. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 26 октября 2011 г. № 863 «Об утверждении порядка государственного учета юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, имеющих источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, а также количества и состава выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух» [Текст].

63. Онищенко, Г.Г. Итоги и перспективы обеспечения радиационной безопасности населения Российской Федерации [Текст] / Г.Г. Онищенко // Радиационная гигиена. – 2008. – Т.1. Спецвыпуск. – С. 3...10.

64. Приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 02 декабря 2002 г. №786 «Об утверждении Федерального классификационного каталога отходов» (В ред. Приказа МПР РФ от 30.07.2003 №663) [Текст].

65. Постановление правительства РФ от 26 августа 2006 г. №524 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов I–IV класса опасности» (В ред. Постановления Правительства РФ от 15 июня 2009 г. №486) [Текст].

66. Санитарно-эпидемиологические правила СП 3.1.7.2629-10 «Профилактика сибирской язвы» [Текст].

67. Система химической и биологической безопасности Пензенской области на 2011-2015 годы / Утв. Приказом Правительства Пензенской обл. 15 ноября 2010 г. №726-пП. (В ред. Приказа от 05.03.2012 №139-пП) [Текст].

68. Приказ Минсельхоза Пензенской обл. от 06.09.2011 №1046 (ред. от 29.11.2011) «О проведении мероприятий по обустройству и консервации мест захоронения биологических отходов на территории Пензенской области» [Текст].

69. Санитарные правила и нормы СанПиН 2.1.5.980-00 «Гигиенические требования к охране поверхностных вод» [Текст].

70. Методика разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей. (Утв. Приказом МПР РФ 17 декабря 2007г. №333) [Текст].

71. ГН 1.2.2701-10 «Гигиенические нормы содержания пестицидов в объектах окружающей среды (перечень)». [Текст].

72. Технический регламент «О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ». (В ред. Постановления Правительства РФ от 27.11.2006 №718) [Текст].

73. Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» от 2 января 2000 г. №29-ФЗ [Текст].

74. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы СанПиН 2.3.2.1293-03 «Гигиенические требования по применению пищевых добавок» (В ред. Дополнений и изм. №1 утв. Постановлением Главного государственного сан. врача РФ от 26.05.2008 №32, №2 от 27.04.2009 №24 и №3 от 23.12.2010 №168) [Текст].

75. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы СанПиН 2.3.2.1078-01 «Гигиенические требования безопасности и пищевой ценности пищевых продуктов» (В ред. изменений №24 утв. Постановлением главного гос. сан. врача РФ от 01.06.2011 №79) [Текст].

76. Крюкова, Н.А. Экологическое право [Текст]: учеб. пособие / Н.А. Крюкова. – Воронеж: ФГБУ ВПО Воронежский ГАУ, 2012. – 122 с.

77. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы СанПиН 2.2.2/2.4.1340-03 «Гигиенические требования к персональным электронно-вычислительным машинам и организации работы» (В ред. изм. №1 от 25.04.2007 №22) [Текст].

78. О землеустройстве: федер. закон РФ от 18 июня 2001 г. №78-ФЗ [Электронный ресурс] // <http://geo-agent.ru>.

79. О государственном земельном кадастре: федер. закон от 2 января 2000 г. №28-ФЗ // Новое в земельном законодательстве: сб. нормативных актов. – М., 2006. – С.147-159.

80. Реймерс, Н.Ф. Природопользование [Текст] / Н.Ф. Реймерс // Словарь-справочник. – М., 1990.

81. Реймерс, Н.Ф. Экология. Термины, законы, правила, принципы и гипотезы [Текст] / Н.Ф. Реймерс. – М.: Россия молодая, 1994.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
1. ОБЩАЯ ЧАСТЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА .....	8
1.1. Понятие, предмет, методы и принципы экологического права... 8	
Контрольные вопросы .....	13
1.2. Источники экологического права.....	14
Контрольные вопросы .....	21
1.3. Основы законодательства Российской Федерации в сфере природопользования (природоохранного законодательства) ...	21
Контрольные вопросы .....	34
1.4. Плата за пользование природными ресурсами.....	35
Контрольные вопросы .....	50
1.5. Основы законодательства РФ в области охраны окружающей среды.....	50
Контрольные вопросы .....	60
1.6. Экономические механизмы охраны окружающей среды (Плата за негативное воздействие на окружающую среду).....	60
Контрольные вопросы .....	80
1.7. Право экологического пользования.....	80
Контрольные вопросы .....	87
1.8. Правовые основы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды.....	87
Контрольные вопросы .....	93
1.9. Правовые основы экологической экспертизы и оценки воздействия на окружающую среду.....	93
Контрольные вопросы .....	105
1.10. Обеспечение экологической безопасности в сфере потребления .....	106
Контрольные вопросы .....	114
2. ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА.....	115
2.1. Эколого-правовой режим использования и охраны земли .....	115
2.2. Особенности государственного управления эколого-правовым режимом собственности на землю, землевладения, землепользования и аренды .....	119
2.3. Правовая охрана земель. Ответственность за нарушение земельного законодательства.....	122
2.4. Земельные отношения и правовое положение использования земель сельскохозяйственного назначения .....	129
Контрольные вопросы (к подразд. 2.1-2.4) .....	135

2.5. Правовой режим природных ресурсов .....	135
Контрольные вопросы .....	155
2.6. Правовой режим особо охраняемых природных территорий. 156	
Контрольные вопросы .....	165
2.7. Причинение вреда окружающей среде и правовой режим экологически неблагополучных территорий.....	166
Контрольные вопросы .....	170
3. СПЕЦИАЛЬНАЯ ЧАСТЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА.....	171
3.1. Международное экологическое право .....	171
Контрольные вопросы .....	176
3.2. Международная эколого-правовая ответственность.....	176
Контрольные вопросы .....	178
СЛОВАРЬ ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫХ ТЕРМИНОВ.....	179
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	196

Учебное издание

Янин Валентин Семенович

## ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Учебное пособие

К о р р е к т о р    Н.В. Кучина

В е р с т к а        Н.В. Кучина

---

Подписано в печать 26.03.2013.    Формат 60x84/16.  
Бумага офисная «Снегурочка». Печать на ризографе.  
Усл.печ.л. 11,86.    Уч.-изд.л. 12,75.    Тираж 80 экз.  
Заказ № 70.

---

Издательство ПГУАС.  
440028, г. Пенза, ул. Германа Титова, 28

