МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Оренбургский государственный университет»

Т.А. ЕВСТИФЕЕВА, В.Ф. КУКСАНОВ, Е.В. КУКСАНОВА

ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Рекомендовано Ученым советом государственного образовательного учреждения
высшего профессионального образования
«Оренбургский государственный университет»
В качестве учебного пособия для студентов, обучающихся по программе
высшего профессионального образования по специальностям «Защита
окружающей среды» и «Охрана окружающей среды и рациональное
использование природных ресурсов»

Оренбург 2009

УДК 349.6(075.8)
ББК 67.407.03 я 73
Е 26

Рецензенты:
заведующий кафедрой общей и коммунальной гигиены и экологии человека ОГМА, заслуженный деятель науки РФ, доктор медицинских наук, профессор В.М.Боев;

заведующий отделом геоэкологии Оренбургского научного центра УРО РАН, доктор географических наук Ю.М. Нестеренко;

заведующая кафедрой гражданского права ОГУ, кандидат юридических наук Н.М. Бородавкина

Евстифеева Т.А.
Е 26 Основы правового регулирования природоохранной деятельности: учебное пособие/ В.Ф. Куксанов, Т.А. Евстифеева, Е.В. Куксанова.- Оренбург: ИПК ГОУ ОГУ, 2009.- 280 с.

Пособие содержит основные положения нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность в области рационального природопользования и охраны окружающей среды всех уровней, от федеральных законов до источников экологического права Оренбургской области. Учебное пособие предназначено для студентов, обучающихся по специальностям: 280200-«Защита окружающей среды»; 280201-«Охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов»; 020803-«Биоэкология».

ББК 67.407.03 я 73

© Евстифеева Т.А., Куксанов В.Ф., Куксанова Е.В.
© ГОУ ОГУ 2009

Содержание

Введение ……..……5
1 Понятие и классификация источников экологического права……..6
2 Экологические правоотношения. Субъекты и объекты экологических правоотношений. Основные принципы экологического права …… ……13
3 Международное экологическое право……..17
3.1 Источники международного права……17
3.2 Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте ..……19
3.3 Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий ……..20
3.4 Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния ….21
3.5 Венская конвенция об охране озонового слоя 22
3.6 Базельская Конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением…….…….……22
3.7 Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве местообитаний водоплавающих птиц……..……..23
3.8 Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой уничтожения ……..….24
3.9 Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях ……..24
3.10 Конвенция об охране дикой фауны и флоры и природных сред обитания в Европе……25
3.11 Киотский Протокол к рамочной Конвенции ООН об изменении климата ……26
3.12 Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 26
4 Конституция Российской Федерации…….…….....31
5 Федеральные законы РФ……...36
5.1 Основные положения Федерального закона «Об охране окружающей среды»…….36
5.2 Основные положения Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»……52
5.3 Основные положения Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»……61
5.4 Основные положения Федерального закона «О недрах»……... 72
5.5 Основные положения Федерального закона «Об отходах производства и потребления»…….……84
5.6 Основные положения Федерального закона «Об экологической экспертизе»……93
5.7 Основные положения ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»……105
5.8 Основные положения Водного кодекса Российской Федерации……...116

5.9 Основные положения Земельного Кодекса Российской Федерации……134
5.10Основные положения Лесного кодекса Российской Федерации……142
5.11 Кодекс Российской Федерации «Об административных правонарушениях»……..172
5.12 Уголовный Кодекс Российской Федерации……..199
6 Указы президента Российской Федерации……212
6.1 Указ Президента РФ «О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» от 04.02.1994 г. № 236……214
6.2 Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»……215
6.3 Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» ……..219
7 Законодательные акты Правительства Российской Федерации……..…221
7.1 Законодательные акты Правительства РФ как источники экологического права.……221
7.2 Постановление Правительства РФ от 27 января 2009 г. № 53 «Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)»……225
7.3 Постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2003 г. № 177 «Об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга...…….....228
7.4 Постановление Правительства РФ от 28.08.1992 № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и её предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» ……..……..229
7.5 Постановление Правительства РФ от 03.08.1992 №545 «Об утверждении экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов»……..……..231
7.6 Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 № 293 «Об утверждении Положения о федеральном агенстве по недропользованию»……232
7.7 Постановление Правительства РФ от 16.06.2004 №282 «Об утверждении Положения о федеральном агенстве водных ресурсов»…….……234
7.8 Постановление Правительства РФ от 26.08.2006. №524 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов»…….....255
8 Структура федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды……..…237
9 Правовая основа экологического нормирования……249
10 Природоохранное законодательство Оренбургской области..……..…256
11 Основные проблемы законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды…….……..275
Список использованной литературы …….……..……..…..279

Введение

Экологическое право – относительно молодая отрасль современного права. Нормативное регулирование общественного поведения по отношению к окружающей природной среде появилось во второй половине XX века как осознанная необходимость ограничения безответственной эксплуатации природы и, вместе с тем, подчинения человеческой жизнедеятельности определенным правилам и требованиям, направленным на уменьшение вредного влияния на окружающую природную среду.

Формирование экологического права не является одноактным, а представляет собой длительный исторический процесс. Развитие этой отрасли права идет рука об руку с возрастающими научными знаниями о природе и обществе, об объективных закономерностях их взаимодействия и предельных возможностей природной среды к возобновлению потребляемых ресурсов и восстановлению от наносимого человечеством ущерба. Для того чтобы эти знания и опыт реализовывалось в практику, необходимо придать этому содержанию эффективную форму.

Такой формой являются источники экологического права. На основе обобщения знаний, путем дозволений и запретов и при помощи других юридических методов экологическое право определяет границы поведения, чтобы человек, обеспечивая себя средствами жизни, вместе с тем сохранял окружающую природную среду в ее благоприятном состоянии для живущих и будущих поколений.

Совокупность общественных экологических отношений в современном мире является довольно сложной и переплетенной системой, которая выходит далеко за национальные границы. Поэтому говоря об источниках экологического права, мы подразумеваем обширный комплекс нормативно-правовых документов, в том числе и международных актов.

Данное пособие является своего рода иллюстрацией обширной палитры нормативно-правового материала в области охраны окружающей природной среды. Читатель может ознакомиться с основными документами отрасли, содержание которых представлено кратким пересказом основных норм и положений. В связи с этим смысл документов будет доступен людям без юридической квалификации.

1 Понятие и классификация источников экологического права

Экологическое право представляет собой совокупность правовых принципов и норм, регулирующих общественные отношения в областях:

– охраны окружающей среды от вредных воздействий в процессе хозяйственной и иной деятельности;

– рационального использованию природных ресурсов;

– охраны экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц;

– обеспечения экологической безопасности.

Под источниками экологического права понимаются нормативно-правовые акты, содержащие нормы, регулирующие отношения в сфере взаимодействия общества и природы.

По содержанию юридического предписания эколого-правовые нормы подразделяются (рисунок 1) на нормы-принципы, нормы-приоритеты, нормы-правила.

Нормы-принципы закрепляют основополагающие начала охраны окружающей природной среды (ст. 3 Закона об охране окружающей среды).

Нормы-приоритеты устанавливают правовые преимущества в охране и использовании одних объектов перед другими в интересах обеспечения качества природной среды.

Различают эколого-правовые нормы-приоритеты трех уровней: отраслевого, межотраслевого и общего экологического уровня.

Отраслевые приоритеты содержатся в природноресурсовых отраслях законодательства. Так, в земельном законодательстве закреплены правовые приоритеты охраны земель сельскохозяйственного назначения, прежде всего, пахотных угодий. В водном законодательстве устанавливается приоритет пресной воды для питьевых и коммунально-бытовых, лечебно-оздоровительных целей. В лесном законодательстве приоритетное значение имеет охрана лесов, имеющих природоохранное, почвозащитное, водоохранное, полезащитное и иное экологическое назначение.

Межотраслевые приоритеты отражены в нормах отраслевого законодательства, но устанавливают преимущества в охране одних природных объектов перед другими. Они включаются в «работу», когда происходит столкновение отраслевых приоритетов. Так, земельное законодательство разрешает предоставление земельного участка на площадях залегания полезных ископаемых только по согласованию с органами геологии и использования недр. Здесь явное предпочтение отдается полезным ископаемым, т.е. элементам недр. Однако при сопоставлении хозяйственного и экологического значений подобной территории, недра которой содержат полезные ископаемые, вопрос может быть решен и в пользу сохранения земельных угодий. Такой вопрос окончательно решают органы исполнительной власти края, области, республики с участием в случае необходимости органов Федерации или органы Федераций, если рас-

сматриваемая территория относится к федеральным ресурсам.

Основы водного законодательства включают требование, обращенное к организациям, проводящим горные работы: при обнаружении подземных водоносных горизонтов принимать меры к охране вод, сообщив об этом органам охраны и использования вод.

Общие экологические приоритеты закрепляют преимущество высшей цели охраны окружающей природной среды — обеспечение качества окружающей человека природной среды, оптимальных условий для жизни и здоровья человека.

Экологические приоритеты означают, что любые мероприятия хозяйственного или иного содержания подлежат прекращению, если они угрожают здоровью и экологической безопасности человека.

Общие экологические приоритеты вытекают из ст. 3 Закона об охране окружающей среды и они действуют повсеместно. Особенно велико их значение в тех сферах, где еще недостаточно разработаны экологические нормы. Например, в сельском хозяйстве при использовании минеральных удобрений, ядохимикатов, различного рода стимуляторов роста без ограничения, которые установлены нормативами.

Нормы-правила - третья категория эколого-правовых норм. Они содержат экологические требования-императивы применительно к конкретной сфере экологических отношений. По содержанию экологические императивы подразделяются на: предупредительные, запретительные, восстановительные (компенсационные), карательные, поощрительные, управомочивающие, разрешительные и обязывающие.

Предупредительные императивы наряду с запретительными образуют основную массу эколого-правовых норм. Предупредительные призваны предотвратить наступление вредных последствий в результате неправомерного действия. Так, предупредительное значение в земельном законодательстве имеют нормы, регламентирующие порядок предоставления земель для осуществления промышленной или сельскохозяйственной деятельности с целью не допустить размещение экологически вредных производств. Предупредительное значение имеют все нормы, регулирующие порядок экологического контроля, экологической экспертизы и т.п.

Запретительные императивы направлены на недопущение действий, причиняющих вред окружающей природной среде. Эти нормы занимают центральное место в природоохранительных правовых актах. В частности, по Закону РФ об охране окружающей среды, запрещается ввод в эксплуатацию объектов, не обеспеченных системой очистки и обезвреживания отходов, согласно ст. 50 того же закона запрещается ввоз в целях хранения или захоронения радиоактивных отходов и материалов из других государств.

Восстановительные, или *компенсационные,* нормы права содержат требование, обращенное к правонарушителю, о восстановлении нарушенного состояния природной среды и компенсации расходов на возмещение убытков и затрат для возмещения потерь в природной среде. Подобные меры принимаются в рамках гражданских или административных правоотношений по возмещению причиненного вреда природной среде либо имущественным интересам природопользователей.

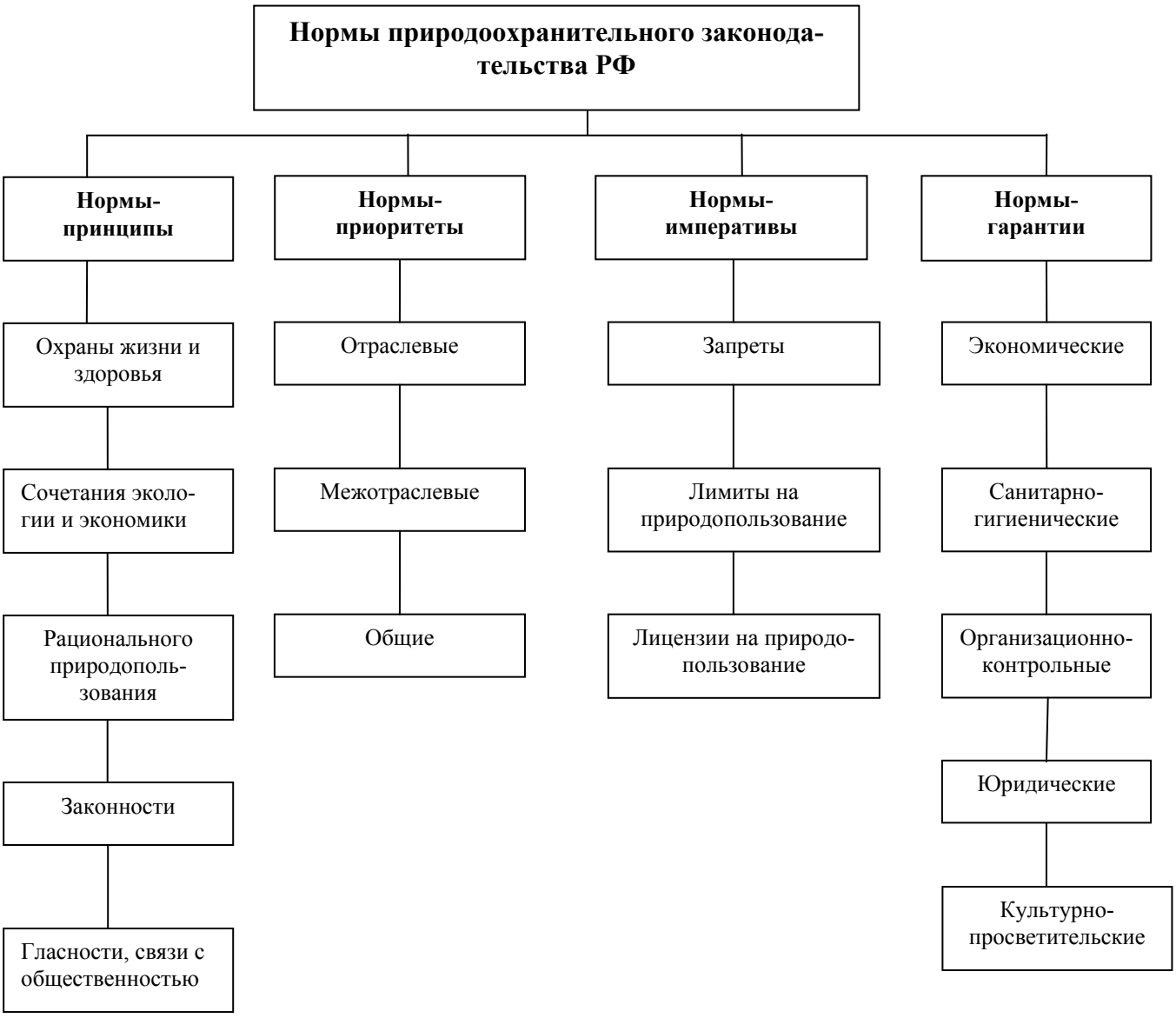

Рисунок 1 - Классификация эколого-правовых норм по содержанию юридического предписания

Карательные императивы проявляются в случаях привлечения к административной или уголовной ответственности за экологическое правонарушение или преступление в соответствии с нормами Кодекса об административных правонарушениях или Уголовного кодекса. В зависимости от предусмотренных санкций и степени общественной опасности они подразделяются на административные экологические правонарушения и уголовные экологические преступления (ст. 75 Закона РФ об охране окружающей среды).

Поощрительные эколого-правовые нормы, как правило, относятся к правовым нормам, регулирующим функционирование экономического механизма охраны окружающей природной среды. Это может быть материальное стиму-

лирование за выполнение мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. К числу указанных норм относятся нормы, устанавливающие порядок внесения платежей за выбросы, сбросы вредных веществ. В наиболее полном объеме такие нормы содержатся в разд. III Закона РФ об охране окружающей среды («Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды»).

Названные группы норм права входят в категорию эколого-правовых норм охранительного назначения. Определенное место в правовом регулировании природоохранительной деятельности занимают нормы так называемого *регулятивного* направления. К их числу может быть отнесена компетенция представительных и исполнительных органов в области охраны окружающей природной среды, где преобладают *управомочивающие* нормы. Управомочивающие нормы, устанавливающие компетенцию представительных, исполнительных и специальных органов государства, излагаются в ст. 5 - 10 Закона РФ об охране окружающей среды (полномочия Правительства РФ, республик в составе РФ, Краев, областей, автономных образований, местных органов самоуправления, специально уполномоченных органов).

Разрешительные и *обязывающие* нормы обращены прежде всего к природопользователю. В одном случае по решению специально управомоченного органа хозяйствующий субъект получает право на определенное воздействие на природную среду, в другом к природопользователям предъявляются соответствующие требования его поведения как участника экологического правоотношения.

Разрешающие нормы регулируют порядок выдачи лицензий (разрешений) на использование природных ресурсов, включая выбросы, сбросы, захоронения вредных веществ. Субъектами этих отношений выступают хозяйствующие субъекты, включая граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью, и специально уполномоченные для этого органы по охране окружающей природной среды. В разрешительных нормах в единое целое соединяются полномочия на выдачу разрешения со стороны органа государства и обязанность его получения и выполнения - со стороны хозяйствующего субъекта.

Обязывающие нормы представлены в ст. 34 - 57 Закона об охране окружающей среды, где провозглашаются экологические требования в различных сферах хозяйственной деятельности. Они определяют правила поведения хозяйствующих субъектов при осуществлении своей деятельности. Общей обязанностью всех субъектов, какими бы видами деятельности они ни занимались, является выполнение требований по охране природной среды, рациональному использованию природных ресурсов, планов и мероприятий по оздоровлению окружающей среды и воспроизводству природных ресурсов, восстановлению потерь в природной среде. Подобные обязанности конкретизируются применительно к условиям и особенностям деятельности каждого субъекта хозяйственных отношений. Предприятия, оказывающие вредное воздействие на природную среду, обязаны иметь либо экологически чистую технологию, построенную на безотходном или малоотходном производстве, либо высокоэффективные очистные сооружения, обеспечивающие очистку, обезвреживание, утилизацию отходов. Они обязаны принимать меры по складированию и захоронению вредных отходов производства. Обязанности касаются не только

чисто технических, технико-организационных вопросов, но и экономического стимулирования. Предприятия должны регулярно вносить платежи за пользование ресурсами, за выбросы, сбросы, захоронение вредных веществ. Обязанности распространяются и на сферу юридических отношений - обязанность нести административную, дисциплинарную, уголовную, гражданско-правовую ответственность, возмещать причиненный вред природной среде и здоровью человека.

Нормативные акты могут быть также классифицированы:

а) по предмету регулирования - на общие и специальные.

Общие - регулируют как экологические, так и иные общественные отношения (например Конституция РФ).

Специальные - это акты, целиком посвященные вопросам охраны окружающей среды или ее элементов (например, Закон «Об охране окружающей природной среды», Водный кодекс РФ, ФЗ «О животном мире» и др.);

б) по объекту регулирования - устанавливающие правила:

1) охраны и использования средообразующих элементов (земель, лесов, недр, вод, воздуха, животного мира);

2) осуществления отдельных видов деятельности (например, биотехнологий и генной инженерии, мелиорации, рекультивации земель, ветеринарии и т.п.);

3) функционирования отдельных групп объектов или отраслей народного хозяйства (например, регулирующие промышленную безопасность опасных производственных объектов, безопасность гидротехнических сооружений);

4) обращения с отдельными видами материалов, веществ, отходов производства и потребления, пестицидов и агрохимикатов.

К этой группе относятся и акты, в которых содержатся обеспечивающие нормы, устанавливающие ответственность за нарушение экологического законодательства (УК РФ, КоАП РФ) и т.д.;

в) по субъекту принятия - принятые парламентом, главой исполнительной власти, правительством, руководителем (или коллегией) министерства, ведомства, высшим судебным органом и т.п.;

г) по характеру правового регулирования - на материальные и процессуальные.

Материальные эколого-правовые нормы устанавливают права и обязанности, а также ответственность участников соответствующих отношений (например, федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и др.).

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

об административных правонарушениях, Уголовный кодекс Российской Федерации; Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы и др. Материальные и процессуальные нормы в сфере природопользования и охраны окружающей среды часто предусматриваются в одних и тех же актах;

д) по своему характеру нормативные правовые акты как источники права можно условно подразделить на кодифицированные и не являющиеся таковыми. Кодифицированными являются систематизированные нормативные правовые акты. Систематизация нормативного материала проводится в процессе нормотворческой деятельности с целью приведения его в соответствие с системой регулирования общественных отношений. Эти акты отличаются более высоким качеством и. являются головными в той или иной отрасли права;

е) по юридической силе - на законы и подзаконные акты.

Законы - нормативные правовые акты, принимаемые представительными органами государственной власти. Все иные нормативные правовые акты являются подзаконными. Это акты, принимаемые Президентом РФ, Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов Федерации, министерствами и ведомствами, органами местного самоуправления.

Систему источников экологического права образуют:

– Конституция РФ;
– федеративные договоры;
– международные договоры РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права;
– законы (конституционные и федеральные);
– нормативные указы и распоряжения Президента РФ;
– нормативные постановления и распоряжения Правительства РФ;
– конституции, законы, иные нормативные правовые акты субъектов РФ;
– нормативные правовые акты министерств и ведомств;
– нормативные правовые акты органов местного самоуправления;
– локальные нормативные правовые акты;
– судебные решения.

Наконец, необходимо учитывать, что по источникам права в массиве экологических норм выделяются предписания, содержащиеся в:

а) законодательных актах;

б) нормативных актах органов управления (исполнительной власти);

в) правовых обычаях;

г) судебной практике и судебном прецеденте;

д) правовой доктрине (юридической науке);

е) нормативных актах частных организаций;

ж) договорах;

з) актах общественных организаций, в том числе программах партий, уставах и т.п.;

Большое значение как источники экологического права имеют так называемые, экологизированные законы. Под экологизацией нормативно-правовых актов следует понимать внедрение эколого-правовых требований в содержание, правовую ткань нормативно-правового акта.

К их числу относятся законы о государственных органах представительной и исполнительной власти, о муниципальных органах; о здоровье, санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, о безопасности, об основах градостроительства, о стандартизации, информации и т.д.

К этой категории экологизированных законов относятся Уголовный кодекс, Гражданский и Арбитражный кодексы и т.д.

Базовым законодательным актом для экологизации законодательства служит Закон РФ об охране окружающей среды и другие отраслевые экологические правовые акты, дополняющие закон.

По отношению к хозяйствующим субъектам, т.е. тем, кто загрязняет и истощает природную среду, нормы экологического права действуют через нормативные акты, регулирующие экономическую деятельность этих субъектов.

Система природоохранного законодательства в настоящее время охватывает охрану и регулирование использования большинства природных ресурсов и представлена на 4-уровнях: федеральные законы, правительственные нормативные акты, нормативно-правовые акты министерств и ведомств, нормативные акты субъектов Федерации, местных органов самоуправления.

2 Экологические правоотношения. Субъекты и объекты экологических правоотношений. Основные принципы экологического права

Экологические (эколого-правовые) отношения (правоотношения) - общественные отношения, урегулированные нормами экологического права, которые возникают, существуют и прекращаются в соответствии с требованиями и по основаниям, предусмотренным законодательством об охране окружающей среды.

По содержанию прав и обязанностей все ***субъекты*** экологического правоотношения подразделяются на четыре категории:

- природопользователи — носители прав и обязанностей по рациональному использованию природных ресурсов и охране природной среды;
- органы представительной и исполнительной власти, специально уполномоченные органы государства, имеющие право на регулирование использования природных ресурсов и на контроль за охраной природной среды;
- общественные объединения экологического профиля, наделенные правом участия в экологических правоотношениях и правом общественного контроля за выполнением экологических предписаний;
- органы судебно-прокурорского надзора, осуществляющие надзор за законностью экологических правоотношений.

Государство гарантирует защиту экологических прав человека и гражданина. Из этих положений следует, что непременным участником экологических правоотношений является государство как субъект в лице своего компетентного органа. Государство остается субъектом экологических отношений и тогда, когда природные ресурсы на законных основаниях становятся собственностью юридических или физических лиц либо передаются им во владение, постоянное или временное пользование, аренду.

Государственные органы в составе экологического правоотношения выступают в качестве носителей полномочий по управлению и контролю в области охраны окружающей природной среды. По смыслу закона, они не должны заниматься хозяйственной деятельностью по использованию природных ресурсов, не могут совмещать в одном лице функции руководства эксплуатацией природных ресурсов и обязанность осуществлять государственный контроль за использованием и охраной природной среды. Государственные органы определяют порядок и условия использования и охраны окружающей природной среды и ее отдельных объектов.

С другой стороны, субъектом экологических отношений становится юридическое или физическое лицо, воздействующее на природную среду с целью ее потребления, использования, воспроизводства либо охраны. Такими субъектами являются граждане, в том числе иностранные, и хозяйствующие субъекты. Под хозяйствующими субъектами понимаются предприятия, учреждения, организации, воздействующие на природную среду, в том числе граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью, а также граждане, осущест-

вляющие общее или специальное природопользование.

Объектами экологических правоотношений являются природные объекты. В качестве таковых могут выступать отдельные природные объекты - земля, недра, воды, леса, животный мир, атмосферный воздух, естественная среда обитания в целом. Кроме того, объектами правоотношений при определенных обстоятельствах, указанных в законе, становятся природные комплексы - заповедники, национальные природные парки, заказники, памятники природы, зеленые, лечебно-оздоровительные зоны и т.д.

Особенности содержания экологического правоотношения зависят и от того природного объекта, по поводу которого оно возникает и развивается. В этом аспекте различают права и обязанности в земельном, водном, горном, лесном правоотношениях, связанных с использованием и охраной соответственно земель, вод, гор, лесов. Особо выделяются отраслевые права и обязанности, направленные на защиту отдельных природных объектов.

Но наряду с отраслевыми существуют комплексные полномочия, устанавливающие права и обязанности относительно охраны всей природной среды. Носителями таких полномочий выступают специальные органы государства по охране природной среды (например Министерство природных ресурсов и экологии) и хозяйствующие субъекты - природопользователи, использующие природу.

Формируемое в настоящий момент экологическое законодательство основывается на следующих принципах:

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

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

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

- ***демократизация экологического права.*** Это проявляется в создании правовых условий для вовлечения граждан и общественных формирований в механизм охраны окружающей среды, в частности, в механизм подготовки и принятия экологически значимых решений, экологического контроля;

- ***гуманность.*** В соответствии с этим принципом законодательство пре-

дусматривает меры по предупреждению нанесения вреда растительному и животному миру, всем формам жизни. Он вытекает также из ст. 137 ГК РФ, устанавливающей, что при осуществлении гражданских прав не допускается жестокое обращение с животными, противоречащее понятиям гуманности. Данный принцип позволяет противостоять антропоцентристским тенденциям (позициям) в охране окружающей среды;

- обеспечение рационального использования природных ресурсов, в соответствии с которым должно быть обеспечено неистощительное, экологически обоснованное природопользование в интересах настоящего и будущих поколений, сохранение долгосрочного потенциала национальных природных ресурсов;

- устойчивое экологически обоснованное экономическое и социальное развитие. Его содержание определяется обеспечением учета экологических требований в хозяйственной, управленческой и иной деятельности с учетом интересов настоящего и будущих поколений;

- сохранение и защита экологического равновесия в природе как важнейшего компонента не только развития человечества, но и его выживания. Обеспечивается посредством экологического нормирования, предупреждения экологического вреда, восстановления нарушенного состояния природной среды;

- свободный доступ к экологической информации. Полная, достоверная и своевременная информация о состоянии окружающей среды и уровнях антропогенного воздействия на нее является открытой и доступной для всех граждан России и не должна составлять государственную и иную тайну;

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

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

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

- экосистемный подход к правовому регулированию охраны окружающей среды и природопользования. Этот принцип обусловлен диалектической взаимосвязью предметов, явлений и процессов в природе. Реализуется посредством установления требований по охране других природных объектов и окружающей среды в процессе землепользования, лесопользования, недропользования, водопользования, пользования иными природными богатствами. Включает обеспечение выработки и осуществления мер по охране окружающей среды и природопользованию с учетом взаимозависимости явлений и процессов в экологической системе. Он может быть реализован в рамках развивающейся от-

расли права окружающей среды. Инструментами его реализации являются экологическое нормирование, оценка воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, экологическая экспертиза, лицензирование охраны окружающей среды и природопользования. Данный принцип не получил пока должного нормативного регулирования и обеспечения, поскольку в развитии права окружающей среды до последнего времени господствовал отраслевой подход к правовому регулированию охраны и использования отдельных природных ресурсов — земель, недр, вод, лесов и др. В рамках отраслевого подхода недооценивались и соответственно не учитывались в необходимой степени факторы взаимосвязи явлений и процессов в природе как интегрированном объекте;

- ответственность должностных лиц, предприятий, общественных организаций и граждан за нарушение (невыполнение) требований экологического законодательства;

- гармонизация российского законодательства об окружающей среде с законодательством зарубежных государств. Одним из ее проявлений является участие Российской Федерации в международных договорах в области охраны окружающей среды и природопользования. В соответствии с п. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Принципами права должны руководствоваться все участники экологических отношений — органы законодательной, исполнительной, судебной власти, предприятия, общественные формирования, граждане. Соблюдение принципов может служить мерилом правового и социального характера государства, эффективности всей деятельности по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды, защите экологических прав и законных интересов человека и гражданина.

3 Международное экологическое право

3.1 Источники международного права

История международного права в области охраны окружающей природной среды начинается с конвенции по охране дикой природы Африки от 1900 года. Правоотношения России в этой области формируются с 1911 года, после подписания Россией конвенции по охране морских котиков.

Международные источники экологического права выражают волю участников международных экологических отношений. Они существуют в виде общепризнанных принципов, договоров и конвенций, резолюций и протоколов международных организаций и конференций и в иных видах. Их нормы обладают приоритетом перед нормами, предусмотренными национальным законодательством. В каждом законе РФ содержится формула: если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Придание международным соглашениям особой роли вызвано потребностью поддержания и обеспечения мирового правопорядка в сфере взаимодействия общества и природы.

РФ может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя РФ (ст. 79 Конституции РФ).

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются согласно Конституции России составной частью ее правовой системы. Следовательно, эти принципы, нормы и договоры являются также составной частью системы российского экологического права, его источниками. Конституционно предусмотрено, что если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ).

Международные договоры Российской Федерации в области охраны окружающей среды, не требующие для применения издания внутригосударственных актов, применяются к отношениям, возникающим при осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды, непосредственно. В иных случаях, наряду с международным договорами Российской Федерации в области охраны окружающей среды, применяется соответствующий нормативный правовой акт, принятый для осуществления, положений международного договора в Российской Федерации.

Россия является участницей более 70 многосторонних международных договоров, соглашений и конвенций.

Международные источники экологического права подразделяются на следующие основные виды:

1. Многосторонние договоры, к числу которых относятся, например, Договор о запрещении испытания ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой (1963 г.), Договор о нераспространении ядерного оружия (1968 г.), Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов

оружия массового уничтожения (1971 г.).

Разновидностью международных договоров являются конвенции. Примерами их служат Лондонская конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (1972 г.), Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (1979 г.), Конвенция о запрещении военного или иного враждебного использования средств воздействия на природную среду (1977 г.), Конвенция об охране озонового слоя (1985 г.).

К многосторонним договорам РФ и других стран — участниц СНГ относятся, например, Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды (1992 г.), Межпарламентский рекомендательный акт «О принципах экологической безопасности в государствах Содружества» (1994 г.) и другие.

2. Двусторонние договоры РФ в сфере экологии служат основой сотрудничества с различными странами, например, с такими странами развитой рыночной экономики, как США, Франция, Германия, Швеция, Финляндия и т.д. Заключены природоохранные соглашения о сотрудничестве с КНР, Индией, Республикой Корея и Испанией. Имеются они с Республиками Азербайджан, Грузия, Беларусь, Молдова и другими государствами.

3. Решения международных организаций и их органов, например, резолюции и декларации Генеральной Ассамблеи (ГА) ООН, одобряющие, утверждающие либо в каких-то других формах поддерживающие международные эколого-правовые документы. Резолюцией ГА ООН, например, утверждена Всемирная хартия охраны природы (1982 г.). Она является одним из важнейших документов для развития сотрудничества в области международного экологического права.

4. Международные обычаи, признанные как общеобязательные официально или с молчаливого согласия российским государством, являются тоже источниками экологического права.

В практической деятельности необходимо учитывать требования следующих основных многосторонних международных конвенций и соглашений:

1) Конвенция о территориальном море и прилежащей зоне (1958);

2) Конвенция об открытом море (1958);

3) Конвенция о континентальном шельфе (1958);

4) Конвенция о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря (1958);

5) Международная конвенция относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью (1969);

6) Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция) (1971);

7) Конвенция по предотвращения загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (Лондонская конвенция) (1972);

8) Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕК) (1973);

9) Конвенция о сохранении мигрирующих видов диких животных (Боннская конвенция) (1979);

10) Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстоя-

ния и протоколы к ней (1979);

11) Конвенция об охране дикой фауны и флоры и природных сред обитания в Европе (1979);

15) Конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных грузов и их удалением (Базельская конвенция) (1989);

16) Международная конвенция по готовности к борьбе с разливами нефти, принятию мер и сотрудничеству (1990);

17) Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (1991);

18) Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (1992);

19) Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1992 года (Конвенция об ответственности 1992 года);

20) Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (1992);

21) Конвенция о биологическом разнообразии (КБР) (1992);

22) Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (1998);

23) Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях (2001).

Международные конвенции вступают в силу на территории Российской Федерации в порядке и сроки, предусмотренные в них или согласованные при подписании. В случае обязательности их действий на территории Российской Федерации они принимаются в форме федерального закона. Международные конвенции, требующие согласно закону или соглашению сторон ратификации, вступают в силу не позднее вступления в силу федерального закона об их ратификации.

Из вышеназванных международных конвенций наибольшее значение имеют следующие документы.

3.2 Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте

Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) в трансграничном контексте составлена в Эспо (Финляндия) 25 февраля 1991 года и направлена на предотвращение вредного трансграничного воздействия в результате планируемой деятельности, а также по его уменьшению и контролю за ним. Конвенция была подписана Правительством СССР 06.07.91 и подтверждена Правительством РФ от 13.01.92 № Н-№ 11 ГП МИД РФ. После принятия национального списка объектов, подлежащих процедуре ОВОС, Конвенция вступила в силу как нормативный документ на территории Российской Федерации.

Эспуская конвенция устанавливает процедурные права и обязанности сторон в случае наличия трансграничного воздействия конкретного проекта. Конвенцией предусмотрены процедуры для учёта фактора воздействия на окружающую среду в процессе принятия решения. В соответствии с положениями конвенции, наличие воздействия на окружающую среду должно определяться на ранней стадии планирования проекта, а ОВОС является необходимым инструментом, обеспечивающим получение надёжной экологической информации

для принятия решения о его реализации. Эспуская конвенция устанавливает процедуры и меры, призванные обеспечить предотвращение или же ограничение значительного трансграничного воздействия. *Приложение I Эспуской конвенции* содержит перечень из семнадцати видов деятельности, к которым применима данная конвенция (Центр ОВОС 1995). Конвенция регламентирует обязательное проведение консультаций государствами, имеющими общие границы, при принятии решений о реализации крупных проектов, которые потенциально могут оказывать неблагоприятное трансграничное воздействие на окружающую среду. В 2001 году была принята поправка к *Эспуской конвенции*, в соответствии с которой в мероприятиях, определенных процедурами Конвенции могут принимать участие представители общественности и НГО. Поправка также содержит положение о том, что к конвенции могут присоединиться государства, не входящие в регион ЕЭК ООН (Европейская экономическая комиссия ООН 2003).

Эспуская конвенция также даёт право представителям общественности, находящейся в зоне влияния высказывать своё мнение по поводу планируемой деятельности и принимать участие в мероприятиях по оценке воздействия на окружающую среду.

Документ содержит перечень видов хозяйственной и иной деятельности при реализации которой может быть оказано негативное воздействие на окружающую среду не только глобального характера, но и за пределами границ одного государства (трансграничное воздействие).

Согласно данной Конвенции, государство, которое планирует реализацию видов и объектов хозяйственной и иной деятельности согласно утвержденному перечню, как, например, строительство и функционирование нефтеочистительных заводов, нефте- и газопроводов, тепловых электростанций, автомагистралей и прочие, обязано провести оценку трансграничного воздействия на окружающую среду.

ОВОС организуется и осуществляется с целью выявления и принятия необходимых и достаточных мер по предупреждению возможных неприемлемых для общества экологических и связанных социальных, экономических и других последствий реализации хозяйственной или иной деятельности. Проведение ОВОС при подготовке документации, обосновывающей развитие, является обязательным. Целесообразность проведения ОВОС для объектов и видов деятельности, не вошедших в перечень обязательных, определяется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по представлению соответствующих федеральных органов. Результатом проведения ОВОС является вывод заказчика о допустимости воздействия намечаемой им деятельности на окружающую среду. Проектные и/или иные решения, содержащиеся в обосновывающей документации, должны быть разработаны с учетом различного рода возможных последствий ее реализации.

3.3 Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий

Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий была подписана от имени Правительства Российской Федерации. 17 марта 1992 г. в г. Хельсинки, ратифицирована 18.03.92 и введена в действие на территории России

с 04.11.93 Постановлением Правительства РФ от 04.11.93 № 1118. Настоящая Конвенция применяется в отношении промышленных аварий, обеспечения готовности к ним и ликвидации последствий аварий, которые могут привести к трансграничному воздействию, включая воздействие аварий, вызванных стихийными бедствиями, а также в отношении международного сотрудничества, касающегося взаимной помощи, исследований и разработок, обмена информацией и технологией в области предотвращения промышленных аварий, обеспечения готовности к ним и ликвидации их последствий. Настоящая Конвенция не применяется в отношении аварий в результате деятельности в морской среде, включая разведку или разработку морского дна; разливов в море нефти или других вредных веществ. Реализация положений Конвенции направлена на принятие двухсторонних соглашений об авариях на потенциально опасных гражданских объектах и решается в рамках внутренней системы гражданской обороны.

Постановлением Правительства Российской Федерации «О принятии Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий» от 04.11.93 № 1118 определен порядок выполнения обязательств по Конвенции Российской Федерацией. Этим Постановлением организация выполнения обязательств российской стороны, вытекающих из Конвенции, возложена на Министерство природных ресурсов Российской Федерации с участием заинтересованных министерств и ведомств, правительств республик в составе Российской Федерации, администраций краев, областей и автономных образований, а выполнение функций по оповещению (уведомлению) и действиям при ликвидации последствий промышленных аварий, вытекающих из Конвенции, на Министерство ЧС Российской Федерации.

3.4 Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния

Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (далее — Конвенция) была подписана СССР в Женеве 13.11.1979 г. и ратифицирована 29.04.1980 г. Конвенция направлена на уменьшение выбросов загрязнителей воздуха, причиняющих значительный ущерб природным ресурсам, имеющим жизненно важное экологическое и экономическое значение, таким как леса, почва, водные ресурсы, исторические памятники, а при определенных условиях оказывающих вредное воздействие на здоровье человека. Каждая сторона, подписавшая документ, обязуется разрабатывать наилучшую политику и стратегию, включая системы регулирования качества воздуха и как их составную часть — меры по борьбе с его загрязнением, совместимые со сбалансированным развитием, в частности путем использования наилучшей имеющейся и экономически приемлемой технологии и малоотходной и безотходной технологии. Положения Конвенции конкретизируются отдельными протоколами.

В 1985 году в Хельсинки Правительство СССР подписало Протокол о сокращении выбросов серы или их трансграничных потоков по меньшей мере на 30% к Конвенции 1979 года о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, который был ратифицирован 10.09.1986 г. В 1988 году в Софии Правительство СССР подписывает Протокол об ограничении выбросов окислов азота

или их трансграничных потоков к Конвенции 1979 года о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, который был ратифицирован 21.06.1989 г. В 1994 году Правительство Российской Федерации в Осло подписывает Протокол Конвенции 1979 года о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния относительно дальнейшего сокращения выбросов серы, который был ратифицирован 14.06.1994 г.

3.5 Венская конвенция об охране озонового слоя

Венская конвенция об охране озонового слоя (Венская конвенция), подписанная в 1985 году и ратифицированная 18.06.86, направлена на принятие соответствующих мер для охраны здоровья людей и окружающей среды от вредных воздействий, которые возникают или могут возникнуть в результате человеческой деятельности, изменяющей или способной изменить озоновый слой. Во исполнение Венской конвенции Правительством СССР был подписан и 10.11.88 ратифицирован Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой (далее - Монреальский протокол). В 1990 году в Лондоне была принята Лондонская поправка к Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой, ратифицированная 13.01.92. Монреальский протокол и Лондонская поправка к Монреальскому протоколу ориентированы на снижение вероятности антропогенного разрушения озонового слоя в северном полушарии за счет прекращения выпуска, использования и закупки озоноразрушающих реагентов, а также за счет реорганизации технологии производства изделий, содержащих озоноразрушающие вещества.

В целях обеспечения выполнения требований Венской Конвенции об охране озонового слоя и Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой, Правительство РФ приняло Постановление «О первоочередных мерах по выполнению Венской конвенции об охране озонового слоя и Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой» от 24 мая 1995 года № 526. Этим Постановлением с 01.01.1996 запрещен ввоз в Российскую Федерацию озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции из стран, не являющихся сторонами Венской конвенции и Монреальского протокола, а также вывоз из Российской Федерации озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции в указанные страны, а ввоз и вывоз озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции в страны, являющиеся сторонами Венской конвенции и Монреальского протокола, должен осуществляться по соответствующим лицензиям.

Постановлением Правительства РФ «О регулировании ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции» от 8 мая 1996 года № 563 утверждено Положение о порядке ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции.

3.6 Базельская Конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением

Конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их

удалением (Базельская конвенция) была подписана 22.03.89, ратифицирована 25.11.94 Федеральным законом «О ратификации Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением и введена в действие с 01.05.95. Базельская конвенция определяет порядок контроля за трансграничным перемещением опасных отходов.

Во исполнение Федерального закона «О ратификации Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением» Правительство Российской Федерации Постановлением «О первоочередных мерах по выполнению Федерального закона "О ратификации Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением» от 1 июля 1995. года № 670 запретило импорт опасных отходов в целях их захоронения или сжигания на территории Российской Федерации.

В целях выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, и обеспечения государственного регулирования трансграничных перевозок опасных отходов в Российской Федерации с учетом требований экологической безопасности Правительство Российской Федерации Постановлением «О государственном регулировании и контроле трансграничных перевозок опасных отходов» от 1 июля 1996 года №766 утвердило Положение о государственном регулировании трансграничных перевозок опасных отходов и ввело его в действие с 01.01.1997.

3.7 Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве местообитаний водоплавающих птиц

Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве местообитаний водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция) была подписана Правительством СССР 02.02.1971 г. В текст Конвенции вносились поправки Протоколами от 03.12.1982 г. и 22.05.1987 г. На территории Российской Федерации Рамсарская Конвенция была введена в 1992 году.

Рамсарская Конвенция – первый глобальный международный договор, целиком посвященный одному типу экосистем. Конвенция направлена на охрану водно-болотных угодий, их флоры и фауны. Пол водно-болотными угодьями понимаются районы болот, фенов, торфяных угодий или водоемов, естественных или искусственных, постоянных или временных, стоячих или проточных, пресных, солоноватых или соленых, включая морские акватории, глубина которых при отливе не превышает шести метров.

Обязанности государств участников Рамсарской Конвенции состоят в охране, управлении, исследовании водно-болотных угодий, рационализации их использования, создании природных резерватов для водоплавающих птиц, обеспечении защиты территории их первоначального местообитания, разработки и проведении в жизнь совместной политики, направленной на развитие, как самих угодий, так и связанных с ними флоры и фауны.

При этом под «рациональным использованием» понимается использование данного вида угодий в интересах всего человечества, позволяющее обеспечить сохранение всех природных особенностей и качеств данной экосистемы.

Конвенция так же предполагает проведение совместных консультаций, подготовку компетентных специалистов, обмен данными и публикациями.

Во исполнение положении Конвенции Правительство РФ приняло Постановление «О мерах по обеспечению выполнения обязательств российской стороны, вытекающих из Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве местообитаний водоплавающих птиц от 02.02.1971 года» от 13.09.1994 г.

3.8 Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой уничтожения

Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, была подписана Правительством СССР 03.03.1973 г. в Вашингтоне и ратифицирована 08.09.1976 г.

Конвенция направлена на защиту некоторых видов дикой фауны и флоры от чрезмерной эксплуатации их в международной торговле. Документ запрещает международную торговлю видами, находящимися под угрозой исчезновения, и включенными в разработанный и согласованный список. Конвенция регулирует и отслеживает (используя разрешения, квоты и другие ограничительные меры) торговлю видами, которые могут попасть под угрозу исчезновения. Конвенция устанавливает контроль над торговлей этими видами в виде полного ее запрещения или частичного лицензирования.

Во исполнение положений Конвенции Правительство РФ приняло Постановления «О мерах по обеспечению выполнения обязательств российской стороны, вытекающих из Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 года» от 13.09.1994 г. № 1051 и «Об оговорках по видам диких животных, включенных в Приложения I и II Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г.» от 07.04.1995 г. № 318. Перечень редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, продажа изделий из шкур которых запрещена, утвержден приказом Минприроды РФ от 27.06.1994 г. № 202.

3.9 Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях

Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях была принята в 22.05.2001 г. в г. Стокгольм (Швеция) и вступила в силу 17.05.2004 г. Россия приняла решение подписать Конвенцию 18 мая.

Конвенция о стойких органических загрязнителей (СОЗ) направлена на решение глобальных экологических проблем, вызванных действием стойких органических вредных веществ, и предотвращение дальнейшего ущерба здоровью человека и животных.

СОЗы - высокотоксичные химические вещества длительное время сохраняющиеся в окружающей среде и способные перемещаться на большие расстояния в глобальных масштабах. Они способны наращивать свои концентрации в живых организмах в процессах биоаккумуляции.

Цель Конвенции - ограничение или прекращение производства всех преднамеренно продуцируемых СОЗ.

Изначально меры контроля должны применятся в отношении 12 химических соединений, в число которых входят ДДТ (дихлор-дифенил-трихлорэтан), алдрин, диэлдрин, эндрин, хлордан, мирекс, токсафен, гептахлор, ПХБ (полихлорбифенилы), ГХБ (гексахлорбензол), ПХДД (полихлордибензодиоксины), ПХДФ (полихлордибензофураны). Конвенция также предусматривает постепенную минимизацию, и по мере возможности окончательное прекращение непреднамеренно продуцируемых СОЗ, таких как диоксины и фураны.

Стороны обязуются контролировать производство, импорт, экспорт, захоронение и использование СОЗ, а также содействовать использованию наилучших доступных технологий и методов замещения существующих СОЗ, одновременно предотвращая разработку новых.

Осуществление Конвенции приведет к тому, что будут пресечены производство и применение СОЗ, ликвидированы запасы СОЗ, и, что особенно важно, будет предотвращено попадание новых СОЗ в окружающую среду.

Каждая сторона, подписавшая Конвенцию, разрабатывает и реализует План выполнения обязательств по сокращению или устранению выбросов стойких органических соединений.

3.10 Конвенция об охране дикой фауны и флоры и природных сред обитания в Европе

Конвенция была подписана 19 сентября 1979 года в Берне. Признавая, что дикая флора и фауна представляют собой природное наследие непреходящей эстетической, научной, культурной и экономической ценности, которое необходимо сохранить и передать будущим поколениям, а также ту роль, которую играют флора и фауна в сохранении биологического равновесия и учитывая, что многочисленные виды флоры и фауны подвергаются серьезному истощению и что некоторым из них угрожает исчезновение, цели настоящей Конвенции заключаются в сохранении дикой флоры и фауны и их природных районов обитания, особенно тех видов и районов обитания, сохранение которых требует сотрудничества нескольких государств, и содействовать такому сотрудничеству. Особое внимание уделяется исчезающим и уязвимым видам, включая исчезающие и уязвимые мигрирующие виды.

Договаривающиеся Стороны принимают необходимые меры для сохранения популяций дикой флоры и фауны или ее адаптации на уровне, который отвечает, в частности, экологическим, научным и культурным требованиям, учитывая при этом экономические и рекреационные требования, а также потребности подвидов, разновидностей или форм, находящихся под угрозой на местном уровне, каждая сторона принимает меры для содействия выработке национальной политики в целях сохранения дикой флоры, фауны и природных районов обитания с уделением особого внимания исчезающим и уязвимым видам, прежде всего эндемичным и находящимся под угрозой районам обитания в соответствии с положениями настоящей Конвенции.

Договаривающиеся Стороны обязуются координировать, по мере необходимости, свои усилия в целях охраны природных районов обитания, упомяну-

тых в настоящей статье, когда таковые расположены в приграничных районах.

3.11 Киотский Протокол к рамочной Конвенции ООН об изменении климата

Подписан в Киото 11 декабря 1997 г. Каждая Сторона, включенная в Приложение I, при выполнении своих определенных количественных обязательств по ограничению и сокращению выбросов в целях поощрения устойчивого развития обязана осуществлять и/или разрабатывать в соответствии со своими национальными условиями такие политику и меры, как: повышение эффективности использования энергии в соответствующих секторах национальной экономики; охрана и повышение качества поглотителей и накопителей парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом, с учетом своих обязательств по соответствующим международным природоохранным соглашениям; содействие рациональным методам ведения лесного хозяйства, облесению и лесовозобновлению на устойчивой основе; поощрение устойчивых форм сельского хозяйства в свете соображений, связанных с изменением климата; содействие внедрению, проведение исследовательских работ, разработка и более широкое использование новых и возобновляемых видов энергии, технологий поглощения диоксида углерода и инновационных экологически безопасных технологий; постепенное сокращение или устранение рыночных диспропорций, фискальных стимулов, освобождений от налогов и пошлин, и субсидий, противоречащих цели Конвенции, во всех секторах - источниках выбросов парниковых газов, и применение рыночных инструментов; поощрение надлежащих реформ в соответствующих секторах в целях содействия осуществлению политики и мер, ограничивающих или сокращающих выбросы парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом; меры по ограничению и/или сокращению выбросов парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом, на транспорте; ограничение и/или сокращение выбросов метана путем рекуперации и использования при удалении отходов, а также при производстве, транспортировке и распределении энергии.

Страны, подписавшие Протокол, обязаны осуществлять сотрудничество с другими Сторонами в целях повышения индивидуальной и совокупной эффективности их политики и мер. С этой целью эти Стороны предпринимают шаги для распространения своего опыта и обмена информацией о таких политике и мерах, включая разработку способов повышения их сопоставимости и эффективности.

3.12 Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию

Декларация Рио была принята на Конференции ООН по окружающей среде и развитию, состоявшейся в июне 1992 г. в столице Бразилии, в качестве одного из основных документов этого глобального форума. Она содержит основные принципы экологически корректного поведения мирового сообщества и государств на современном этапе. С точки зрения ООН и участников Конференции, основанная на этих принципах национальная внутренняя и внешняя

экологическая политика государства будет способствовать обеспечению национального и международного экологического правопорядка.

Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию является одним из основных источников экологического права (права окружающей среды) большинства стран.

Декларация развивает положения, содержащиеся в декларации конференции Организации Объединённых Наций по проблемам окружающей человека среды, принятую в Стокгольме 16.06.1972 г. и содержит в себе 27 принципов экологически корректного поведения мирового сообщества. Основные из них – налаживание нового и равноправного сотрудничества в масштабах всего мира путем установления новых уровней сотрудничества между государствами и народами; определение перспектив развития международного права окружающей среды; развитие национального законодательства в области окружающей среды и установление мер, которые могут быть наиболее полезными для поддержания благоприятного состояния окружающей среды и ее восстановления.

С учетом общепризнанности принципов, содержащихся в Декларации Рио, они являются источниками российского права окружающей среды, и их выполнение в процессе национальной и международной природоохранной деятельности России может служить критерием оценки правильности и обоснованности такой деятельности.

Принцип 1. В центре внимания непрерывного развития находятся люди. Они имеют право на здоровую плодотворную жизнь в гармонии с природой.

Принцип 2. Государства, в соответствии с Уставом ООН и принципами международного права, обладают суверенным правом эксплуатировать свои природные богатства, проводя свою собственную политику в вопросах окружающей среды и развития, и несут ответственность за то, чтобы деятельность, находящаяся под их контролем, не наносила ущерба окружающей среде в других странах или районах за пределами национальной юрисдикции.

Принцип 3. Право на развитие должно быть реализовано таким образом, чтобы удовлетворять потребности в развитии и сохранении окружающей среды нынешнего и будущих поколений.

Принцип 4. Для того чтобы добиться устойчивого развития, охрана окружающей среды должна стать неотъемлемой частью процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него.

Принцип 5. Все государства и все народы должны сотрудничать в достижении важной задачи по искоренению бедности и нищеты. Это является обязательным условием устойчивого развития. Цель такого сотрудничества заключается в том, чтобы уменьшить разрыв в уровне жизни и в большей степени удовлетворять потребности большинства народов мира.

Принцип 6. Потребности развивающихся стран, прежде всего наименее развитых, и тех, окружающая среда которых наиболее уязвима, должны иметь особый приоритет. Международные действия в области защиты окружающей среды и развития должны также отвечать интересам и нуждам всех стран.

Принцип 7. Государства должны сотрудничать в духе всемирного партнерства с целью сохранить, защитить и восстановить здоровье и целостность экосистемы Земли. Имея в виду тот факт, что разные государства в разной степени ответственны за загрязнение окружающей среды, они несут общую, но не

одинаковую ответственность за это. Развитые страны признают ту ответственность, которую они несут, участвуя в международных усилиях с целью достижения устойчивого развития, с учетом того, какое давление они оказывают на окружающую среду, и той технологии и тех финансовых возможностей, которыми они располагают,

Принцип 8. Для того чтобы добиться устойчивого развития и более высокого уровня жизни для всех народов, государства должны уменьшить и исключить не способствующие устойчивому развитию модели производства и потребления, а также должны проводить надлежащую демографическую политику.

Принцип 9. Государства должны сотрудничать с целью укрепления внутренней способности к достижению устойчивого развития путем улучшения взаимопонимания в области науки посредством обменов научными и техническими знаниями и путем поощрения разработки, прикладного использования, распространения и передачи технологий, включая новые и инновационные технологии.

Принцип 10. Вопросы защиты окружающей среды решаются успешнее всего при участии в этом процессе всех заинтересованных граждан. На общенациональном уровне каждый гражданин должен иметь соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды и которой располагают государственные органы, включая информацию об опасных материалах и связанных с риском и опасностью работах в районе их проживания. Они должны также иметь возможность участвовать в процессе принятия решений. Государства должны информировать и способствовать большей информированности общественности, а также способствовать ее участию в решении этих вопросов, обеспечив широкий доступ к информации. Должен быть обеспечен эффективный доступ к юридическим и административным механизмам, включая возмещение ущерба и возможность судебной защиты.

Принцип 11. Государствам следует ввести эффективное законодательство в области охраны окружающей среды. Нормы, связанные с охраной окружающей среды, выдвигаемые задачи и приоритеты должны отражать ситуацию в области охраны окружающей среды и развития, в которой они будут реализовываться. Нормы, вводимые некоторыми странами, могут оказаться неподходящими или неприемлемыми с экономической и социальной точек зрения для других стран, в частности для развивающихся.

Принцип 12. Государства должны сотрудничать с целью развития эффективной и открытой международной экономической системы, которая обеспечила бы экономическое и устойчивое развитие во всех странах и более эффективное решение проблем, вызванных загрязнением окружающей среды. Меры торговой политики, связанной с достижением целей по охране окружающей среды, не должны вести к произвольной или необоснованной дискриминации, равно как и к скрытым ограничениям международной торговли. Следует избегать односторонних шагов при решении экологических проблем за пределами юрисдикции страны-импортера. Меры по охране окружающей среды, направленные на решение региональных или глобальных экологических проблем, должны, насколько это возможно, приниматься на основе международного консенсуса.

Принцип 13. Государства должны разработать национальное законода-

тельство, касающееся ответственности и компенсаций тем, кто пострадал от загрязнения окружающей среды и другого экологического ущерба. Государства должны также оперативно и более настойчиво сотрудничать в том, что касается дальнейшей разработки международного права в области ответственности и компенсации за урон окружающей среде, вызванный действиями на территории, находящейся под их юрисдикцией или контролем, которые привели к ущербу за пределами этой территории.

Принцип 14. Государства должны эффективно сотрудничать в том, что касается недопущения действий, связанных с переводом на территорию других государств любых видов деятельности, равно как и с перевозкой любых материалов, которые могут нанести серьезный ущерб окружающей среде или способны нанести вред здоровью людей.

Принцип 15. С целью защиты окружающей среды государства в соответствии с имеющимися у них возможностями должны принимать широкие меры предосторожности. В случаях существования опасности серьезного или непоправимого ущерба недостаток полной научной информации не должен служить причиной для отсрочки эффективных с точки зрения издержек мер по предотвращению загрязнения окружающей среды.

Принцип 16. Национальные власти должны прикладывать усилия к тому, чтобы добиваться интернационализации затрат на охрану окружающей среды, и использовать экономические инструменты, исходя из того, что сторона, действия которой привели к загрязнению окружающей среды, обязана в принципе возмещать расходы, связанные с нанесенным ущербом. При этом следует учитывать интересы общества и не причинять вреда международной торговле и капиталовложениям.

Принцип 17. Одним из инструментов национальной политики должна быть оценка возможных последствий для состояния окружающей среды в результате действий, которые могут оказать на нее существенное негативное влияние. Решения по этим вопросам должны приниматься компетентными национальными органами.

Принцип 18. Государства должны немедленно извещать другие государства о любых природных катастрофах и иных чрезвычайных ситуациях, которые могут привести к неожиданным отрицательным последствиям для окружающей среды этих государств. Международное сообщество должно предпринимать все возможное для того, чтобы оказать таким государствам помощь.

Принцип 19. Государства обязаны заранее и вовремя предоставлять тем государствам, которых это может непосредственно касаться, информацию о действиях, способных привести к серьезному отрицательному воздействию на окружающую среду за границей, и должны консультироваться с другими государствами на ранней стадии, ничего не скрывая.

Принцип 20. Женщины играют чрезвычайно важную роль в решении проблем, связанных с охраной окружающей среды и развития. Поэтому их полноправное участие в этой деятельности имеет важное значение.

Принцип 21. Творческая энергия, идеалы и смелость молодежи мира должны быть направлены на то, чтобы установить глобальные отношения партнерства с целью достижения устойчивого развития и гарантий лучшего будущего для всех.

Принцип 22. Коренное население и его общины, а также представители иных местных общин играют чрезвычайно важную роль в решении проблем охраны окружающей среды и развития в связи с имеющимися у них знаниями и традиционными видами деятельности. Государства должны признавать и соответствующим образом поддерживать их национальные отличительные черты, культуру, интересы и обеспечивать им эффективное участие в достижении устойчивого развития.

Принцип 23. Подлежат защите окружающая среда и природные ресурсы народа, находящегося в условиях порабощения, господства другого народа и оккупации.

Принцип 24. Война по сути своей подрывает устойчивое развитие. Поэтому государства должны уважать международное право, обеспечивающее защиту окружающей среды в период вооруженных конфликтов, и сотрудничать с целью его дальнейшей разработки по мере необходимости.

Принцип 25. Мир, развитие и защита окружающей среды взаимосвязаны и неразделимы.

Принцип 26. Государства должны разрешать все свои споры, связанные с охраной окружающей среды, мирно и надлежащими средствами в соответствии с Уставом ООН.

Принцип 27. Государства и народы должны честно сотрудничать в духе партнерства в деле претворения в жизнь принципов Декларации Рио и при дальнейшей разработке международного права, касающегося устойчивого развития.

При изучении курса права окружающей среды России важно сравнивать содержание права и подходы к его развитию с Декларацией принципов Рио.

4 Конституция Российской Федерации как источник экологического права

Систему экологического права можно рассматривать с точки зрения иерархии его источников, в первую очередь нормативно-правовых актов. Основным Законом Российской Федерации является Конституция.

Конституция РФ принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. и представляет собой основной закон государства, который определяет его общественное и государственное устройство. Конституция Российской Федерации закрепляет идеологические, политические и юридические особенности государства.

Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России. Законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции России. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы (ст. 15).

Как источник экологического права Конституция РФ содержит нормы, являющиеся важными началами экологического права. Эти нормы, во-первых, применимы к отношениям в сфере взаимодействия общества и человека с окружающей средой, во-вторых, выступают в качестве специальных предписаний и регулируют отдельные экологические отношения, статус и режим их объектов. Наличие таких норм предопределяет экологическую политику государства, поскольку именно в этом источнике права высшей юридической силы формулируется функция охраны окружающей природной среды. Здесь же устанавливается общеправовой принцип приоритета охраны природы и ответственности нынешнего поколения перед будущими, закрепляются суверенитет страны, обязанности его защиты государством во внутренних и внешних отношениях, т.е. экологический конституционный правопорядок.

В ч. 1 ст. 9 Конституции РФ провозглашается, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Эта норма, во-первых, содержит оценку природных ресурсов, носящую абсолютный характер, во-вторых, устанавливает два типа отношений в сфере взаимодействия с окружающей средой - использование и охрана, в-третьих, ограничивает их пространственными пределами - территорией Российской Федерации; в-четвертых, указывает на открытый перечень объектов взаимодействия: все природные ресурсы как составляющие окружающей среды.

Действующая Конституции РФ, в отличие от прежней, устанавливает множественность форм собственности на землю и другие природные ресурсы, возможность нахождения их в частной, государственной, муниципальной собственности и других формах собственности (ч. 2 ст. 9). В Конституции 1978 г. по вопросу о преобразовании собственности на землю из государственной в иные формы была применена довольно расплывчатая формулировка: природные ресурсы «являются достоянием народов, проживающих на данной территории», что не могло вести к установлению каких-либо правовых последствий. Конституция 1993 г. закрепляет, что право частной собственности охраняется

законом (ст. 35).

Эта форма собственности представлена в двух видах — индивидуальной и коллективной. Земельное законодательство называет восемь оснований, по которым ***индивидуальная собственность*** граждан признается государством: ведение крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, садоводства, животноводства, индивидуальное жилищное строительство, дачное, гаражное строительство,, предпринимательская деятельность.

Коллективная форма частной собственности на землю представлена в законе двумя видами — ***долевой*** и ***совместной***. Такая форма возникает как среди граждан, так и среди юридических лиц — колхозов, иных сельскохозяйственных кооперативов, акционерных и других хозяйственных сообществ и товариществ.

Государственная форма собственности на землю и на другие природные ресурсы лишилась своего монопольного положения, своей исключительности. Но она продолжает пока сохранять свое господствующее положение в общем объеме земельной собственности.

Муниципальная форма земельной собственности — новая форма для собственности российского законодательства. Она не рассматривается в качестве разновидности государственной. Вместе с тем закон не относит ее к видам частной собственности.

Конституция РФ предусматривает два общих условия ограничения деятельности собственников земли: они не должны наносить ущерба окружающей среде и нарушать права и законные интересы других лиц, при несоблюдении которых наступают юридические последствия, предусмотренные экологическим и гражданским законодательством об ответственности за правонарушения (ч. 2 ст. 36)

Вопрос об экологических правах индивида является центральным в современном праве окружающей среды России. Под экологическими правами человека понимаются признанные и закрепленные в законодательстве права индивида, обеспечивающие удовлетворение разнообразных потребностей человека при взаимодействии с природой. При этом имеются в виду не антропоцентристские концепции охраны окружающей среды, основанные на идее решения экологических задач в интересах человека, а собственно право каждого на благоприятную окружающую среду, реализация которого будет отвечать не только экологическим интересам человека, но и, что самое важное, сохранению и восстановлению благоприятного состояния окружающей среды.

Согласно ст. 2 Конституции России, человек, его права и свободы являются высшей ценностью. В этой статье устанавливаются важнейшие конституционные права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, на достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением, тем самым обеспечивая равенство экологических прав каждого в условиях глобального воздействия на природу. Включение данной статьи в главу об основных правах и свободах гарантирует защиту экологических прав всеми имеющимися правовыми средствами. По уровню правового регулирования эти права подразделяются на основные и иные права в области окружающей среды.

Основные права часто называются конституционными и фунда-

ментальными. В Российской Федерации они закреплены Конституцией, а также международно-правовыми документами по правам человека, которые в соответствии со ст. 15 Конституции РФ являются составной частью правовой системы России. К международным документам относятся, в частности, Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), Европейская социальная хартия (1961 г.).

Так, основными конституционными являются право частной собственности на землю (ст. 36), право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42). Прямое отношение к рассматриваемой разновидности прав имеет право каждого на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены (ст. 37), а также право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41) и др.

В соответствии с ч. 2 ст. 17 Конституции РФ основные экологические права относятся к категории неотчуждаемых, естественных прав человека. Квалифицируя их как неотчуждаемые, Конституция подчеркивает невозможность и недопустимость лишения человека таких прав. Они являются правами субъективными и естественными, поскольку природа наделяет ими человека в момент рождения.

К категории иных экологических прав человека относятся права в области природопользования и охраны окружающей среды, установленные в законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации и ее субъектов. Примерами разновидности таких прав являются право граждан на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды (ст. 11 Закона РФ «Об охране окружающей среды»), право граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории Российской Федерации, на радиационную безопасность (ст. 22 Федерального закона «О радиационной безопасности населения»), право граждан на пребывание в лесах (ст. 25,30, 33,35 Лесного кодекса РФ) и др. Эти права также подлежат государственному обеспечению и защите.

К решению вопросов в сфере взаимодействия общества и природы вполне могут быть применимы также некоторые другие конституционные права - свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ст. 29), на объединение для защиты своих интересов (ст. 30), собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31), обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33). Гарантируя государственную защиту прав и свобод человека и гражданина в России, Конституция предусматривает в то же время, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ст. 45). Право граждан на благоприятную окружающую закрепляется конституционной обязанностью сохранять природу (ст.58).

Характер возникающих обязанностей различается в зависимости от субъектов. Так, для физических лиц основная обязанность заключается в воздержании от действий, которые могут причинить вред природе (не охотиться и не ло-

вить рыбу в периоды, когда это запрещено, в местах, где это запрещено, не осуществлять сбор растений и отлов животных, занесенных в Красную книгу и т.п.). Лишь на некоторых из этой категории лиц законом возлагаются обязанность осуществления активных действий (например, обязанность собственников и пользователей земельных участков осуществлять мероприятия по охране земель, не допускать их загрязнения, захламления, деградации и ухудшения плодородия почв (ст. 42 Земельного Кодекса Российской Федерации).

На организации разного рода, в первую очередь, на субъектов промышленной и сельскохозяйственной деятельности, а также строительные организации, кроме обязанностей пассивного характера (воздержаться от действий, наносящих вред природе), возлагается и комплекс позитивных обязанностей. Они связанны с предупреждением такого вреда (строительство и надлежащая эксплуатация очистных сооружений, контроль за состоянием находящихся в пользовании природных объектов и соблюдением установленных экологических нормативов, устранение нанесенного хозяйственной деятельностью вреда и проч.).

Особое место в системе возникающих правоотношений принадлежит государству. С одной стороны оно выступает как один из субъектов, несущих установленные настоящей статьей обязанности. С другой - оно в рамках возникающих правоотношений является управомоченной стороной, имеющей право требовать от всех остальных субъектов исполнения ими соответствующих обязанностей. И, наконец, оно выступает в качестве гаранта всех конкретных правоотношений, существующих в экологической сфере.

В целях охраны природы и окружающей среды каждый должен руководствоваться при осуществлении хозяйственной и иной деятельности положениями закона о приоритете обеспечения благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха населения; о сочетании экологических и экономических интересов; рациональном использовании природных ресурсов; соблюдении требований природоохранного законодательства.

В РФ конституционно предусмотрено поощрение деятельности, способствующей экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию. Сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом (ст. 41 Конституции РФ).

Важное конституционное значение имеет вопрос о разграничении в экологическом плане предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, устанавливаемом ст. 71 и 72 Конституции РФ.

К ведению Федерации (ст. 71) относятся: федеральная государственная собственность и управление ею; установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития страны; федеральные налоги и сборы (в том числе экологические); федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы, федеральные транспорт, пути сообщения; деятельность в космосе; производство ядовитых веществ и порядок их использования; определение статуса и защита территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ, т.е. природных ресурсов, на которые распространяется суверенитет и юрисдикция российской Федерации; метеорологическая служба, стандарты;

геодезия и картография и др.

В совместном ведении (ст. 72) Российской Федерации и ее субъектов находятся: обеспечение правопорядка, общественной безопасности; вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водами и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры; осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий; административное, земельное, водное и лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды; защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.

По предметам совместного ведения (ст. 76), к которым относится охрана окружающей среды, природопользование и обеспечение экологической безопасности, должны издаваться федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов федерации. Нормативно-правовая база в этой области на региональном уровне формируется на основе федеральных законов с учетом местных условий.

В соответствии с Конституцией РФ Федерация и ее субъекты должны по взаимной договоренности разграничить права собственности на природные ресурсы. При анализе правовых норм по данному вопросу важно учитывать также положения Федеративных договоров, которые сохраняют свое действие наряду с Конституцией РФ.

Конституция РФ (ст.76) закрепляет общее правило: законы и иные нормативно-правовые акты субъектов Федерации не могут противоречить федеральным законам. Однако в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным по вопросам вне пределов ведения Российской Федерации или совместного ведения РФ и ее субъектов, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

Проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и природопользования, в соответствии со ст. 114, возложено на Правительство Российской Федерации.

Положения Конституции РФ конкретизируются в источниках экологического права.

5 Законодательные акты Российской Федерации

Большое место среди источников экологического права занимают законы, то есть нормативные акты, создающие легальную основу правового регулирования экологических отношений в тех или иных сферах.

Законы — нормативные правовые акты, принимаемые представительными органами государственной власти. В законах должны быть, во-первых, адекватно урегулированы экологические права и интересы человека и гражданина, механизм их обеспечения и защиты, должно определяться основное содержание правового регулирования общественных отношений собственности на общие требования по регулированию отношений собственности на природные ресурсы, рационального природопользования и охраны природы от вредных воздействий. Во-вторых, законы должны содержать требования относительно всех правовых мер обеспечения природопользования и охраны природы, включая нормирование, экспертизу, лицензирование, сертификацию, аудит, мониторинг, контроль, учет, отчетность и др.

Федеральные законы (общие и специальные экологические) регулируют практически все направления охраны окружающей среды. В них определены основные понятия и принципы, установлены права и обязанности субъектов, ограничения и запреты, а также разнообразные экологические требования и решены другие основополагающие вопросы. Ряд норм федеральных законов применяется непосредственно, т.е. имеет прямое действие, большинство же нуждается в конкретизации в подзаконных актах.

Основным нормативно-правовым актом, в котором в систематизированном виде объединены нормы права, регулирующие общественные отношения по охране, оздоровлению и улучшению окружающей природной среды, является Закон «Об охране окружающей среды». Именно в данном Законе содержатся основополагающие принципы и нормы по регулированию экологических отношении в Российской Федерации, которые, как правило, находят конкретизацию и развитие в последующих нормативных актах.

5.1 Основные положения Федерального закона «Об охране окружающей среды» (№ 7-ФЗ от 10.01.2002 г., в *редакции от 14.03.2009 г.)*

В январе 2002 года вступил в действие новый Федеральный закон «Об охране окружающей среды». Этот закон заменил Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды», принятый в 1991 году.

Федеральный Закон «Об охране окружающей среды» является комплексным головным законодательным актом прямого действия. Это значит, что в вопросах охраны природной среды нормы других законов не должны противоречить данному законодательному акту. Его нормы, за небольшим исключением, действуют без каких-либо дополнительных актов (постановлений, инструкций, положений), конкретизирующих нормы данного закона.

Предметом регулирования с его стороны служат экологические (природоохранительные) отношения. В регулировании этих отношений Закон пресле-

дует три задачи:

– сохранение природной среды;

– предупреждение и устранение вредного влияния хозяйственной деятельности на природу и здоровье человека;

– оздоровление и улучшение качества окружающей природной среды.

Федеральный Закон «Об охране окружающей среды» призван сбалансировать противоречия, возникшие между экологией и экономикой.

Во-первых, генеральная линия закона состоит в обеспечении научно-обоснованного сочетания экологических и экономических интересов под приоритетом охраны здоровья человека и естественных прав человека на здоровую, чистую окружающую среду. Научная обоснованность сочетания экологии и экономики определяется мерой этого сочетания. В качестве таковой выступают предельно допустимые нормы воздействия хозяйственной деятельности на природную среду. Превышение этих норм создает опасность причинения вреда природной среде, здоровью человека и является экологическим правонарушением.

Во-вторых, в отличие от соответствующих отраслевых законов - основ земельного законодательства, лесного, водного, о недрах, где правила охраны обращены прежде всего к природным объектам, данный закон формулирует экологические требования, обращенные к источникам вредного воздействия на природную среду и здоровье человека, т.е. к предприятиям, учреждениям, организациям, оказывающим вредное воздействие на природную среду.

В-третьих, центральная тема закона - человек, охрана его жизни, здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды. Человек в законе рассматривается в двух аспектах: как субъект воздействия на окружающую природную среду, несущий ответственность за последствия своей деятельности, и как объект такого воздействия, наделенный соответствующими правами и гарантиями на возмещение причиненного вреда.

В-четвёртых, нормы закона закрепляют механизм его исполнения. Такой механизм состоит из системы, включающей экономическое стимулирование хозяйствующего субъекта в охране окружающей природной среды в сочетании с мерами административно-правового воздействия на нарушителей эколого-правовых предписаний.

Закон включает в себя шестнадцать глав:

Глава I. Общие положения

В главе I даны определения основных понятий, в том числе в сфере нормирования, государственного экологического мониторинга, экологического аудита, наилучших существующих технологий, экологического риска и экологической безопасности.

Окружающая среда - совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов

Естественная экологическая система - объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые её элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между

собой обменом веществ и энергией.

Охрана окружающей среды – деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию её последствий.

Качество окружающей среды – состояние окружающей среды, которое характеризуется физическими, химическими, биологическими и иными показателями и (или) их совокупностью.

Негативное воздействие на окружающую среду - воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды.

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

Государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг) - мониторинг окружающей среды, осуществляемый органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их компетенцией.

Экологический аудит - независимая, комплексная, документированная оценка соблюдения субъектом хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, требований международных стандартов и подготовка рекомендаций по улучшению такой деятельности.

Наилучшая существующая технология – технология, основанная на последних достижениях науки и техники, направленная на снижение негативного влияния на окружающую среду и имеющая установленный срок практического применения с учетом экономических и социальных факторов.

Экологический риск – вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера.

Экологическая безопасность - состояние защищенности от внешних и внутренних угроз жизненно важных интересов личности, общества и государства в сфере их взаимодействия с окружающей средой.

Основные принципы охраны окружающей среды определены в ст. 3 Закона «Об охране окружающей природной среды». Одновременно они являются и принципами права окружающей среды. Законом установлено, что при осуществлении хозяйственной, управленческой и иной деятельности, оказывающей отрицательное воздействие на состояние окружающей природной среды, государственные органы, предприятия, учреждения, организации, а также граждане

Российской Федерации, иностранные юридические лица и граждане, лица без гражданства обязаны руководствоваться следующими основными принципами:

– соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду;
– обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;
– научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды;
– охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;
– ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях;
– платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде;
– независимость контроля в области охраны окружающей среды;
– презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;
– обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности;
– обязательность проведения в соответствии с законодательством Российской Федерации проверки проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан, на соответствие требованиям технических регламентов в области охраны окружающей среды;
– учет природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности;
– приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов;
– допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды;
– обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды, которого можно достигнуть на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов;
– обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц;
– сохранение биологического разнообразия;

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

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

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

– ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;

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

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

– международное сотрудничество Российской Федерации в области охраны окружающей среды.

В статье 4 указывается, что объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации и республик в ее составе являются земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, леса и иная растительность, животный мир, микроорганизмы, генетический фонд, природные ландшафты. (Б)

При этом в первоочередном порядке охране подлежат естественные экосистемы, природные ландшафты и природные комплексы, не подвергшиеся антропогенному воздействию, а особой охране - объекты, имеющие специальный статус, например, включенные в Список всемирного культурного наследия, национальные парки и т.п.

В законе сформулированы основные принципы охраны окружающей среды, которые допускают воздействие хозяйственной и иной деятельности на природную среду, исходя из требований в области охраны окружающей среды. При этом снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду должно достигаться на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов. Закон требует обеспечить сочетание интегрированного и индивидуального подходов к установлению требований в области охраны окружающей среды к субъектам хозяйственной и иной деятельности.

Глава II. Основы управления в области охраны окружающей среды

Законом установлены полномочия органов государственной власти РФ и субъектов РФ в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды,

полномочия органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды.

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды (ст.5), относятся:

– обеспечение проведения федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

– экономическая оценка воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;

– экономическая оценка природных и природно-антропогенных объектов;

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

– осуществление международного сотрудничества Российской Федерации в области охраны окружающей среды и др..

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды (ст.6), относятся:

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

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

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

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

– участие в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, в осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга) с правом формирования и обеспечения функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации;

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

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

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

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

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

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

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

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

– ведение Красной книги субъекта Российской Федерации;

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

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

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

К вопросам местного значения городских, сельских поселений относится организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора.

Разграничение полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации должно осуществляться на основе соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления им части полномочий по вопросам охраны окружающей среды, в том числе в области государственной экологической экспертизы.

Глава III. Права и обязанности граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды

Каждый гражданин Российской Федерации имеет право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде.

В соответствии со ст. 11 Закона каждый гражданин также имеет право:

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

– направлять обращения в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные организации и должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по ее охране;

– принимать участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, сборе подписей под петициями, референдумах по вопросам охраны окружающей среды и в иных не противоречащих законодательству Российской Федерации акциях;

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

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

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

– предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде;

– осуществлять другие предусмотренные законодательством права.

В этой главе также определены права и обязанности общественных и иных некоммерческих объединений, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды, и система государственных мер по обеспечению прав на благоприятную окружающую среду.

Глава IV. Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды

Закон закрепляет экономический механизм охраны окружающей среды как меру экономического стимулирования, а также обязательность государственной экологической экспертизы, меры государственного экологического контроля, его правомочия по ограничению, приостановлению, прекращению деятельности экологически вредных объектов, меры административной, уголовной ответственности за экологические правонарушения, возмещение вреда природной среде и здоровью человека, экологическое воспитание и образование. Таков состав механизма реализации положений закона, закрепленного в его нормах.

Методы экономического регулирования в области окружающей среды включают:

– разработку государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов;

– 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;

– поддержку предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды.

Законом ликвидирована система экологических фондов, существовавшая с 1991 года. Сохранена плата за негативное воздействие на окружающую среду (плата за загрязнение окружающей среды). Введение платности использования земли и других природных ресурсов является прямым следствием преобразования природноресурсовых отношений на базе проводимой рыночной реформы. Установление платы за пользование природным ресурсом стало возможным после отмены исключительной государственной собственности на землю и другие ресурсы природы, превращение земель и других ресурсов в объект купли-продажи и других гражданско-правовых сделок.

Плата за использование природных ресурсов включает, плату за право пользования ресурсами, за сверхлимитное и нерациональное использование природных ресурсов; плату на воспроизводство и охрану природных ресурсов.

Статья 16 Закона «Об охране окружающей среды» установлена плата за негативное воздействие на окружающую среду, которую вносят организации и физические лица, деятельность которых оказывает негативное воздействие на окружающую среду. Плата за негативное воздействие на окружающую среду (или плата за загрязнение окружающей среды) является формой компенсации ущерба, наносимого загрязнением окружающей природной среде, и перечисляется предприятиями, учреждениями, организациями в бесспорном порядке.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду взимается с природопользователей, осуществляющих следующие виды воздействия на окружающую природную среду:

– выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ и иных веществ;

– сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади;

– загрязнение недр, почв;

– размещение отходов производства и потребления;

– загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий;

– иные виды негативного воздействия на окружающую среду.

Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 года N 632 (с изменениями на 12 февраля 2003 года).

В главе IV также определено, что предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны окружающей среды, поддерживается государством

посредством установления налоговых и иных льгот. Ликвидирован механизм добровольного экологического страхования, действовавший с 1991 года.

Глава V. Нормирование в области охраны окружающей среды

В главе V рассмотрена система нормирования в области охраны окружающей среды. Законом определено, что нормирование в области охраны окружающей среды заключается в установлении нормативов качества окружающей среды, нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, а также государственных стандартов и иных документов. Нормирование осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

К нормативам качества окружающей среды относятся:

– нормативы, установленные в соответствии с химическими показателями состояния окружающей среды, в том числе нормативы предельно допустимых концентраций химических веществ, включая радиоактивные вещества;

– нормативы, установленные в соответствии с физическими показателями состояния окружающей среды, в том числе с показателями уровней радиоактивности и тепла;

– нормативы, установленные в соответствии с биологическими показателями состояния окружающей среды, в том числе видов и групп растений, животных и других организмов, используемых как индикаторы качества окружающей среды, а также нормативы предельно допустимых концентраций микроорганизмов;

– иные нормативы качества окружающей среды.

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

– допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов;

– нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение;

– нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды;

– нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду.

За превышение установленных законодательством нормативов допустимого воздействия на окружающую среду субъекты хозяйственной и иной деятельности в зависимости от причиненного окружающей среде вреда несут ответственность в соответствии с законодательством.

Как один из элементов осуществления экологически безопасной хозяйственной деятельности Законом вводится добровольная и обязательная экологическая сертификация.

Глава VI. Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» принципиально изменена глава VI, посвященная государственной экологической экспертизе.

Статья 32 Закона определяет, что при планировании хозяйственной или иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на ОС необходимо проведение предварительной оценки воздействия на окружающую среду. Принципы и этапы оценки воздействия на окружающую среду закреплены в

Положении об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации.

Задачей экологической экспертизы является установление соответствия документации намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

Важность государственной экологической экспертизы определяется тем, что реализация проекта, подлежащего экологической экспертизе, без положительного заключения государственной экологической экспертизы запрещается. Порядок и перечень объектов подлежащих государственной экологической экспертизе закреплен федеральными законами «Об экологической экспертизе» (ст. 11 и 12), «Об охране окружающей среды» (ст. 35), «О животном мире» (ст. 20), Градостроительным кодексом РФ (ст. 28), Земельным кодексом РФ (ст. 13) и т.д.

Глава VII. Требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности

Данная глава посвящена вопросам охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности и включает в себя статьи, содержащие требования в области охраны окружающей среды при:

– размещении зданий, строений, сооружений и иных объектов;

– проектировании зданий, строений, сооружений и иных объектов;

– строительстве и реконструкции зданий, строений, сооружений и иных объектов;

– вводе в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов;

– эксплуатации и выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов;

– эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения;

– при мелиорации земель, размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений;

– размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов энергетики;

– размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений;

– использовании радиоактивных веществ и ядерных материалов;

– производстве и эксплуатации автомобильных и иных транспортных средств;

– размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки;

– использовании химических веществ в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве;

– производстве, обращении и обезвреживании потенциально опасных химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и

микроорганизмов;

– обращении с отходами производства и потребления;

– установлении защитных и охранных зон;

– приватизации и национализации имущества;

– размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации военных и оборонных объектов, вооружения и военной техники.

В случае нарушения определенных Законом требований в области охраны окружающей среды деятельность по размещению, проектированию, строительству, реконструкции, вводу в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов может быть приостановлена или прекращена по решению суда.

Кроме того, при осуществлении вышеуказанной деятельности должны также предусматриваться мероприятия по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности.

Глава VIII. Зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайных ситуаций

В главе VIII рассмотрен порядок объявления и установления режима зон экологического бедствия, зон чрезвычайных ситуаций.

Экологическая обстановка может классифицироваться по возрастанию степени экологического неблагополучия следующим образом:

– относительно удовлетворительная;

– напряженная;

– критическая;

– кризисная (или зона чрезвычайной экологической ситуации);

– катастрофическая (или зона экологического бедствия).

Критерии оценки экологической обстановки для выделения зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия определены в Методике Министерства природных ресурсов РФ от 20.11.1992 г.

Порядок объявления и установления режима зон экологического бедствия устанавливается приказом Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов российской федерации № 45 от 06.02.1995 г. «Об утверждении временного порядка объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации».

Защита окружающей среды в зонах чрезвычайных ситуаций устанавливается Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Глава IX. Природные объекты, находящиеся под особой охраной

Для охраны природных объектов, имеющих особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, устанавливается особый правовой режим, в том числе создаются особо охраняемые природные территории. Земли в границах территории, на которых расположены природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоро-

вительное и иное ценное значение и находящиеся под особой охраной не подлежат приватизации.

Порядок создания и функционирования особо охраняемых природных территорий регулируется ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

Глава X. Государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг)

Рассмотрены вопросы организации государственного экологического мониторинга. Он осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации в целях наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе за состоянием окружающей среды в районах расположения источников антропогенного воздействия, и воздействием этих источников на окружающую среду, а также в целях обеспечения потребностей государства, юридических и физических лиц в достоверной информации, необходимой для предотвращения и (или) уменьшения неблагоприятных последствий изменения состояния окружающей среды.

Порядок организации и осуществления государственного мониторинга окружающей среды устанавливается в Положении об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга) утвержденного Постановлением Правительства РФ № 177 от 31.03.2003 г.

В целях развития и закрепления порядка предоставления информации органам государственной власти, юридическим и физическим лицам создан и ведется Единый государственный фонд данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении. Основная его задача - накопление и сохранение информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении в целях обеспечения такой информацией отраслей экономики, Вооруженных Сил Российской Федерации и населения страны (Постановление Правительства РФ № 1410 от 21.12.1999 г.)

Глава XI. Контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль).

Государственный экологический контроль осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Производственный экологический контроль осуществляется в целях обеспечения выполнения в процессе хозяйственной и иной деятельности мероприятий по охране окружающей среды, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов, а также в целях соблюдения требований в области охраны окружающей среды, установленных законодательством в области охраны окружающей среды. Предприятия обязаны предоставить сведения об организации производственного экологического контроля в органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие, соответственно, государственный и муниципальный контроль. Муниципальный экологический контроль осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами. Общественный экологический контроль осуществляется общественными и иными некоммерческими объединениями в соответствии с их уставами, а также гражданами в соответствии с законодательством.

Если в соответствие со старым (от 1991 года) законом «Об охране окружающей природной среды» в Российской Федерации осуществлялся государствен-

ный, производственный и общественный контроль в области охраны окружающей среды, то новый закон добавляет к ним и муниципальный контроль. Изменен и порядок осуществления государственного экологического контроля. Если в соответствии со старым законом в Российской Федерации государственный экологический контроль осуществляли специально уполномоченные органы государственной власти в области охраны окружающей среды, то в соответствии с новым законом этот контроль осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом перечень объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю, определяется Правительством Российской Федерации.

Глава XII. Научные исследования в области охраны окружающей среды

В главе XII рассмотрен порядок проведения научных исследований в области охраны окружающей среды, которые проводятся научными организациями в соответствии с Федеральным законом о науке и государственной научно-технической политике и основными целями которых являются:

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

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

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

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

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

– разработка программ реабилитации территорий, отнесенных к зонам экологического бедствия;

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

– иные цели в области охраны окружающей среды

Научные исследования в области охраны окружающей среды должны проводиться научными организациями в соответствии с ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

Глава XIII Основы формирования экологической культуры

В целях формирования экологической культуры и профессиональной подготовки специалистов в области охраны окружающей среды Законом устанавливается система всеобщего и комплексного экологического образования, включающая в себя дошкольное и общее образование, среднее профессиональное и высшее профессиональное образование, послевузовское профессиональное образование, профессиональную переподготовку и повышение квалификации специалистов, а также распространение экологических знаний, в том числе через средства массовой информации, музеи, библиотеки, учреждения культуры, природоохранные учреждения, организации спорта и туризма. Руководители организаций и специалисты, ответственные за принятие решений при осуществлении хо-

зяйственной и иной деятельности, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду, должны иметь подготовку в области охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Глава XIV. Ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды и разрешение споров в области охраны окружающей среды

Устанавливается ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды и порядок разрешения споров в области охраны окружающей среды. За нарушение законодательства в области охраны окружающей среды устанавливается имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность в соответствии с законодательством.

Так субъектам хозяйственной деятельности вменена обязанность полного возмещения вреда окружающей среде, в том числе и на проекты, которые имеют положительное заключение государственной экологической экспертизы. Вред окружающей среде возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками, а при их отсутствии - исходя из фактических затрат, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды. Иски о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, могут быть предъявлены в течение двадцати лет.

Также изменен порядок ограничения, приостановления или прекращения деятельности юридических и физических лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды. Если раньше надзорные органы своими предписаниями могли приостановить или прекратить деятельность хозяйствующих объектов, то теперь требования об ограничении, о приостановлений или о прекращении деятельности юридических и физических лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, должны рассматриваться судом или арбитражным судом.

Глава XV. Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды

Статьей 81 предусмотрено международное сотрудничество в области охраны окружающей среды в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации в области охраны окружающей среды, которые являются составной частью правовой системы РФ.

Законом «Об охране окружающей среды», также как и Конституцией РФ устанавливается приоритет норм международного права над внутренним законодательством.

Глава XVI. Заключительные положения

В данной главе закреплен порядок вступления в силу и порядок приведения нормативных правовых актов РФ в соответствии с ФЗ «Об охране окружающей среды».

5.2 Основные положения Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (N 52-ФЗ от 30.03.99)

Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.99 N 52-ФЗ направлен на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения и принят в развитие конституционных норм, устанавливающих права граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду. Отношения, возникающие в области охраны окружающей природной среды, в той мере, в какой это необходимо для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, регулируются законодательством Российской Федерации об охране окружающей природной среды и настоящим Федеральным законом.

Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» имеет следующую структуру:

Глава I. Общие положения

В первой главе даны определения ключевых понятий санитарного законодательства.

Среда обитания человека (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;

Вредное воздействие на человека - воздействие факторов среды обитания, создающее угрозу жизни или здоровью человека либо угрозу жизни или здоровью будущих поколений;

Благоприятные условия жизнедеятельности человека - состояние среды обитания, при котором отсутствует вредное воздействие ее факторов на человека (безвредные условия) и имеются возможности для восстановления нарушенных функций организма человека;

Безопасные условия для человека - состояние среды обитания, при котором отсутствует опасность вредного воздействия ее факторов на человека;

Санитарно - эпидемиологическая обстановка - состояние здоровья населения и среды обитания на определенной территории в конкретно указанное время;

Гигиенический норматив - установленное исследованиями допустимое максимальное или минимальное количественное и (или) качественное значение показателя, характеризующего тот или иной фактор среды обитания с позиций его безопасности и (или) безвредности для человека;

Государственные санитарно - эпидемиологические правила и нормативы (санитарные правила) - нормативные правовые акты, устанавливающие санитарно - эпидемиологические требования (в том числе критерии безопасности и (или) безвредности факторов среды обитания для человека, гигиенические и иные нормативы), несоблюдение которых создает угрозу жизни или здоровью

человека, а также угрозу возникновения и распространения заболеваний;

Государственный санитарно - эпидемиологический надзор - деятельность по предупреждению, обнаружению, пресечению нарушений законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно - эпидемиологического благополучия населения в целях охраны здоровья населения и среды обитания;

Санитарно - эпидемиологическое заключение - документ, удостоверяющий соответствие (несоответствие) санитарным правилам факторов среды обитания, хозяйственной и иной деятельности, продукции, работ и услуг, а также проектов нормативных актов, проектов строительства объектов, эксплуатационной документации;

Санитарно - противоэпидемические (профилактические) мероприятия - организационные, административные, инженерно - технические, медико - санитарные, ветеринарные и иные меры, направленные на устранение или уменьшение вредного воздействия на человека факторов среды обитания, предотвращение возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) и их ликвидацию;

Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения - состояние здоровья населения, среды обитания человека, при котором отсутствует вредное воздействие факторов среды обитания на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности;

Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения обеспечивается посредством:

– профилактики заболеваний в соответствии с санитарно-эпидемиологической обстановкой и прогнозом ее изменения;

– контроля за выполнением санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий и обязательным соблюдением гражданами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами санитарных правил как составной части осуществляемой ими деятельности;

– создания экономической заинтересованности граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в соблюдении законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно эпидемиологического благополучия населения;

– государственного санитарно-эпидемиологического нормирования;

– государственного санитарно-эпидемиологического надзора;

– сертификации продукции, работ и услуг, представляющих потенциальную опасность для человека;

– лицензирования видов деятельности, представляющих потенциальную опасность для человека;

– государственной регистрации потенциально опасных для человека химических и биологических веществ, отдельных видов продукции;

– радиоактивных веществ, отходов производства и потребления, а также впервые ввозимых на территорию Российской Федерации отдельных видов продукции;

– проведения социально-гигиенического мониторинга;

– научных исследований в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

– мер по своевременному информированию населения о возникновении инфекционных заболеваний, массовых неинфекционных заболеваний (отравлений), состоянии среды обитания и проводимых санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятиях;

– мер по гигиеническому воспитанию и обучению населения и пропаганде здорового образа жизни;

– мер по привлечению к ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Глава II. Права и обязанности граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения

Ключевое значение с точки зрения реализации конституционных положений имеет глава о правах и обязанностях граждан в области обеспечения санитарно - эпидемиологического благополучия населения. В частности, в Федеральном законе зафиксировано базовое право граждан на благоприятную среду обитания.

Установлены права граждан получать в органах государственной власти и местного самоуправления, органах и учреждениях государственной санитарно - эпидемиологической службы Российской Федерации (СЭС) и у юридических лиц информацию о санитарно - эпидемиологической обстановке, состоянии среды обитания, качестве и безопасности продукции, пищевых продуктов, товаров, потенциальной опасности для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг. Для индивидуальных предпринимателей, помимо перечисленных данных, установлено также право получать информацию о санитарных правилах, принимать участие в разработке мероприятий по обеспечению санитарно - эпидемиологического благополучия населения.

Кроме того, закреплено право граждан осуществлять общественный контроль за выполнением санитарных правил, вносить в органы государственной власти и местного самоуправления, органы и учреждения СЭС соответствующие предложения.

С положениями гражданского законодательства перекликается право граждан (ст. 8), юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (ст. 9) на возмещение вреда, причиненного здоровью или имуществу вследствие нарушения третьими лицами санитарного законодательства, а также при осуществлении санитарно - противоэпидемических (профилактических) мероприятий.

Помимо прав Федеральный закон устанавливает обязанности граждан (ст. 10), индивидуальных предпринимателей и юридических лиц (ст. 11) выполнять требования санитарного законодательства, а также постановлений, предписаний и заключений должностных лиц, осуществляющих санэпиднадзор. На граждан возлагается обязанность заботиться о здоровье, гигиеническом воспитании и об обучении своих детей, а также обязанность воздерживаться от совершения действий, влекущих нарушение прав других граждан на охрану здоровья и благоприятную среду обитания. На индивидуальных предпринимателей и

юридических лиц возложены обязанности по разработке и проведению профилактических мероприятий, обеспечению безопасности для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг, а также продукции, пищевых продуктов и товаров. Кроме того, они обязаны осуществлять производственный контроль за соблюдением санитарных правил и проведением профилактических мероприятий, проводить работы по обоснованию безопасности для человека новых видов продукции и технологии ее производства, своевременно информировать об аварийных ситуациях, остановках производства, нарушениях технологических процессов, создающих угрозу санитарно - эпидемиологическому благополучию населения, иметь в наличии официально изданные санитарные правила, методы и методики контроля факторов среды обитания, осуществлять гигиеническое обучение работников.

Глава III. Санитарно-эпидемиологические требования обеспечения безопасности среды обитания для здоровья человека

Глава III Федерального закона посвящена санитарно-эпидемиологическим требованиям обеспечения безопасности среды обитания для здоровья человека и постатейно устанавливает требования обеспечения безопасности: к планировке и застройке городских и сельских поселений (статья 12), продукции производственно - технического назначения, товарам для личных и бытовых нужд и технологиям их производства (ст. 13), потенциально опасным для человека химическим, биологическим веществам и отдельным видам продукции (ст. 14), пищевым продуктам, пищевым добавкам, продовольственному сырью, а также контактирующим с ними материалам и изделиям и технологиям их производства (ст. 15), продукции, ввозимой на территорию Российской Федерации (ст. 16), организации питания населения (ст. 17), водным объектам (ст. 18), питьевой воде и питьевому водоснабжению населения (ст. 19), атмосферному воздуху(ст. 20), почвам (ст. 21), сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению отходов производства и потребления (ст. 22), жилым помещениям (ст. 23), эксплуатации производственных, общественных помещений, зданий, сооружений, оборудования и транспорта (ст. 24), условиям труда (ст. 25), условиям работы с биологическими веществами, биологическими и микробиологическими организмами и их токсинами (ст. 26), условиям работы с источниками физических факторов воздействия на человека (ст. 27), условиям воспитания и обучения (ст. 28). Практически в каждой из перечисленных статей содержа тся требования, в соответствии с которыми указанные в них условия или объекты не должны оказывать вредного воздействия, а также требование о безопасности и/или соблюдении санитарных правил.

К водным объектам предъявляются следующие санитарно-эпидемиологические требования:

1. Водные объекты, используемые в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, купания, занятий спортом, отдыха и в лечебных целях, в том числе водные объекты, расположенные в черте городских и сельских поселений (далее - водные объекты), не должны являться источниками биологических, химических и физических факторов вредного воздействия на человека.

2. Критерии безопасности и (или) безвредности для человека водных объектов, в том числе предельно допустимые концентрации в воде химических, биологических веществ, микроорганизмов, уровень радиационного фона устанавливаются санитарными правилами.

3. Разрешение на использование водного объекта в конкретно указанных целях допускается при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии водного объекта санитарным правилам и условиям безопасного для здоровья населения использования водного объекта.

4. Для охраны водных объектов, предотвращения их загрязнения и засорения устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации согласованные с органами, осуществляющими государственный санитарно-эпидемиологический надзор, нормативы предельно допустимых вредных воздействий на водные объекты, нормативы предельно допустимых сбросов химических, биологических веществ и микроорганизмов в водные объекты.

Проекты округов и зон санитарной охраны водных объектов, используемых для питьевого, хозяйственно-бытового водоснабжения и в лечебных целях, утверждаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии их санитарным правилам.

5. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, индивидуальные предприниматели и юридические лица в случае, если водные объекты представляют опасность для здоровья населения, обязаны в соответствии с их полномочиями принять меры по ограничению, приостановлению или запрещению использования указанных водных объектов.

Санитарно-эпидемиологические требования к питьевой воде и питьевому водоснабжению населения включают:

1. Питьевая вода должна быть безопасной в эпидемиологическом и радиационном отношении, безвредной по химическому составу и должна иметь благоприятные органолептические свойства.

2. Индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие эксплуатацию централизованных, нецентрализованных, домовых распределительных, автономных систем питьевого водоснабжения населения и систем питьевого водоснабжения на транспортных средствах, обязаны обеспечить соответствие качества питьевой воды указанных систем санитарным правилам.

3. Население городских и сельских поселений должно обеспечиваться питьевой водой в приоритетном порядке в количестве, достаточном для удовлетворения физиологических и бытовых потребностей.

В статье 20 рассмотрены санитарно-эпидемиологические требования к атмосферному воздуху в городских и сельских поселениях, на территориях промышленных организаций, воздуху в рабочих зонах производственных помещений, жилых и других помещениях:

1. Атмосферный воздух в городских и сельских поселениях, на территориях промышленных организаций, а также воздух в рабочих зонах производственных помещений, жилых и других помещениях (далее - места постоянного

или временного пребывания человека) не должен оказывать вредное воздействие на человека.

2. Критерии безопасности и (или) безвредности для человека атмосферного воздуха в городских и сельских поселениях, на территориях промышленных организаций, воздуха в местах постоянного или временного пребывания человека, в том числе предельно допустимые концентрации (уровни) химических, биологических веществ и микроорганизмов в воздухе, устанавливаются санитарными правилами.

3. Нормативы предельно допустимых выбросов химических, биологических веществ и микроорганизмов в воздух, проекты санитарно-защитных зон утверждаются при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии указанных нормативов и проектов санитарным правилам.

4. Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, граждане, индивидуальные предприниматели, юридические лица в соответствии со своими полномочиями обязаны осуществлять меры по предотвращению и снижению загрязнения атмосферного воздуха в городских и сельских поселениях, воздуха в местах постоянного или временного пребывания человека, обеспечению соответствия атмосферного воздуха в городских и сельских поселениях, воздуха в местах постоянного или временного пребывания человека санитарным правилам.

В почвах городских и сельских поселений и сельскохозяйственных угодий (ст.21) содержание потенциально опасных для человека химических и биологических веществ, биологических и микробиологических организмов, а также уровень радиационного фона не должен превышать предельно допустимые концентрации (уровни), установленные санитарными правилами.

Согласно требованиям статьи 22, отходы производства и потребления подлежат сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению, условия и способы которых должны быть безопасными для здоровья населения и среды обитания и которые должны осуществляться в соответствии с санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. В местах централизованного использования, обезвреживания, хранения и захоронения отходов производства и потребления должен осуществляться радиационный контроль.

Отходы производства и потребления, при осуществлении радиационного контроля которых выявлено превышение установленного санитарными правилами уровня радиационного фона, подлежат использованию, обезвреживанию, хранению и захоронению в соответствии с законодательством Российской Федерации в области обеспечения радиационной безопасности.

Глава IV. Санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия

Глава посвящена санитарно - противоэпидемическим (профилактическим) мероприятиям.

Глава V. Государственное регулирование в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения

Государственное регулирование в области санитарно-эпидемиологического благополучия включает следующие инструменты:

– санитарно - эпидемиологическое нормы;
– санитарные правила (СП);
– лицензирование;
– сертификация;
– экспертизы, расследования, обследования, исследования, испытания
– и токсикологические, гигиенические и иные виды оценок;
– регистрация веществ и продукции;
– Госсанэпиднадзор;
– социально - гигиенический мониторинг.
– Санитарно - эпидемиологическое нормы (государственное санитарно -эпидемиологическое нормирование) включают (ст.37):
– разработку единых требований к проведению научно - исследовательских работ (НИР) по обоснованию СП;
– контроль за проведением НИР по санитарно-эпидемиологическому нормированию;
– разработку (пересмотр), экспертизу, утверждение и опубликование СП;
– контроль за внедрением СП, изучение и обобщение практики их применения;
– регистрацию и систематизацию СП, формирование и ведение единой федеральной базы данных в области санитарно - эпидемиологического нормирования.

Санитарные правила разрабатываются и утверждаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять санэпиднадзор, органами и учреждениями СЭС в случае необходимости санитарно - эпидемиологического нормирования факторов среды обитания и условий жизнедеятельности человека (ст.38). Они должны быть зарегистрированы и официально опубликованы. Их соблюдение является обязательным. Нормативные правовые акты, решения юридических лиц в сфере санитарно - эпидемиологического благополучия населения, государственные стандарты, строительные нормы и правила, правила охраны труда, ветеринарные и фитосанитарные правила не должны противоречить СП.

Федеральным законом (ст. 40) установлено требование обязательного санитарно - эпидемиологического заключения для человека при получении лицензии по следующим видам деятельности (работ, услуг):

– производство и реализация продовольственного сырья и пищевых продуктов (в том числе этилового спирта, алкогольной продукции), питьевой воды и табачных изделий, а также лекарственных, дезинфекционных, дезинсекционных и дератизационных средств, медицинских иммунобиологических препаратов, предметов гигиены и санитарии, парфюмерно-косметической продукции, товаров бытовой химии;
– работы с возбудителями инфекционных заболеваний и их токсинами, ядами, потенциально опасными для человека химическими и биологиче-

скими веществами, источниками ионизирующих излучений, радиоактивными веществами и материалами;

– эксплуатация систем инженерной и транспортной инфраструктур, в том числе централизованных систем питьевого водоснабжения и систем водоотведения городских и сельских поселений;

– проектирование, строительство, эксплуатация, консервация и ликвидация потенциально опасных для человека производственных объектов;

– сбор, использование, обезвреживание, транспортировка, хранение и захоронение отходов производства и потребления и др..

К веществам и продукции, подлежащим государственной регистрации, Федеральный закон (ст. 43) относит:

– впервые внедряемые в производство и ранее не использовавшиеся вещества и изготовляемые на их основе препараты (далее - вещества), потенциально опасные для человека;

– отдельные виды продукции, представляющие потенциальную опасность для человека;

– отдельные виды продукции(в том числе пищевые продукты), впервые ввозимые на территорию Российской Федерации.

Глава VI. Государственный санитарно-эпидемиологический надзор в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения

В главе VI (ст. 49) рассматриваемого Федерального закона установлен важный аспект статуса должностных лиц, осуществляющих Госсанэпиднадзор, в соответствии с которым воздействие на них в какой-либо форме с целью повлиять на принимаемые ими решения или воспрепятствование их деятельности не допускается.

Подробно прописаны права должностных лиц, осуществляющих Госсанэпиднадзор, вплоть до приведения перечня предметов постановлений, которые могут выносить эти должностные лица. Кроме того, детально прописаны полномочия главных государственных санитарных врачей в части вынесения предписаний и постановлений.

В части информационного обеспечения деятельности СЭС установлено право ее должностных лиц получать документированную информацию по вопросам ее компетенции от федеральных, региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, предпринимателей и юридических лиц (ст.50). Также им предоставляется право проводить санитарно - эпидемиологические расследования, беспрепятственно посещать территории и помещения объектов, подлежащих Госсанэпиднадзору, посещать с согласия граждан их жилые помещения в целях обследования их жилищных условий, проводить отбор для исследований проб и образцов продукции, продовольственного сырья и пищевых продуктов, проводить досмотр транспортных средств, проводить отбор для исследований проб воздуха, воды и почвы; проводить измерения факторов среды обитания, составлять протокол о нарушении санитарного законодательства.

Главные государственные санитарные врачи имеют (ст. 51), кроме того, полномочия при выявлении нарушения санитарного законодательства, выносить мотивированные постановления о приостановлении, о запрещении:

– проектирования, строительства, реконструкции, технического перевооружения объектов и ввода их в эксплуатацию;

– эксплуатации объектов, производственных цехов и участков, помещений, зданий, сооружений, оборудования, транспортных средств, выполнения отдельных видов работ и оказания услуг;

– разработки, производства, реализации и применения (использования) продукции;

– производства, хранения, транспортировки и реализации продовольственного сырья, пищевых добавок, пищевых продуктов, питьевой воды и контактирующих с ними материалов и изделий;

– использования водных объектов в целях питьевого, хозяйственно - бытового водоснабжения, купания, занятий спортом, отдыха и в лечебных целях;

– ввоза на территорию Российской Федерации продукции, не имеющей санитарно - эпидемиологического заключения о ее соответствии санитарным правилам, или не зарегистрированных в установленном законодательством Российской Федерации порядке потенциально опасных для человека химических, биологических, радиоактивных веществ, отдельных видов продукции, отходов, товаров, грузов и др..

Главные государственные санитарные врачи могут вносить предложения:

– в организации - о приведении в соответствие с санитарным законодательством принятых ими решений, приказов, распоряжений и инструкций в части обеспечения санитарно - эпидемиологического благополучия;

– в финансово - кредитные организации - о приостановлении операций юридических и физических лиц в случаях нарушения ими СП а ходе работ по проектированию и строительству и невыполнения постановлений о приостановлении или прекращении таких работ;

– в органы сертификации - о приостановлении действия или об изъятии сертификатов в случаях несоответствия продукции, работ, услуг СП;

– в лицензионные органы - о приостановлении или об изъятии лицензий в случаях нарушения СП;

– работодателям - о применении дисциплинарных взысканий к работникам, допустившим нарушение СП;

– индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам о возмещении вреда, причиненного гражданину вследствие допущенного ими нарушения санитарного законодательства, а также о возмещении дополнительно понесенных расходов органами и учреждениями СЭС на проведение мероприятий по ликвидации инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений), связанных с совершенным нарушением санитарного законодательства.

Глава VII. Ответственность за нарушение санитарного законодательства.

За нарушение санитарного законодательства устанавливается дисциплинарная, административная и уголовная ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица вследствие нарушения санитарного законодательства, подлежит возмещению гражданином или юридическим лицом, причинившими вред, в полном объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации.

5.3 Основные положения Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» (№ 96-ФЗ от 04.05.1999 г., *в редакции от 30.12.2008 г.)*

Своеобразное положение как объект охраны окружающей среды занимает атмосферный воздух. В 1999 году вступил в действие Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха». Этот закон заменил Закон РСФСР «Об охране атмосферного воздуха», принятый в 1982 году.

Закон включает в себя десять глав:

Глава I. Общие положения.

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

В главе I Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» даны определения основных понятий, в том числе: загрязнение атмосферного воздуха; трансграничное загрязнение атмосферного воздуха; технический норматив выброса, предельно допустимая (критическая) нагрузка; предельно допустимый выброс; временно согласованный выброс; экологический норматив качества атмосферного воздуха; качество атмосферного воздуха.

Атмосферный воздух - жизненно важный компонент окружающей природной среды, представляющий собой естественную смесь газов атмосферы, находящуюся за пределами жилых, производственных и иных помещений.

Загрязнение атмосферного воздуха - поступление в атмосферный воздух или образование в нем вредных (загрязняющих) веществ в концентрациях, превышающих установленные государством гигиенические и экологические нормативы качества атмосферного воздуха.

Трансграничное загрязнение атмосферного воздуха - загрязнение атмосферного воздуха в результате переноса вредных (загрязняющих) веществ, источник которых расположен на территории иностранного государства.

Технический норматив выброса - норматив выброса вредного (загрязняющего) вещества в атмосферный воздух, который устанавливается для передвижных и стационарных источников выбросов, технологических процессов, оборудования и отражает максимально допустимую массу выброса вредного (загрязняющего) вещества в атмосферный воздух в расчете на единицу продукции, мощности, пробега транспортных или иных передвижных средств и другие показатели.

Предельно допустимая (критическая) нагрузка - показатель воздействия

одного или нескольких вредных (загрязняющих) веществ на окружающую природную среду, превышение которого может привести к вредному воздействию на окружающую природную среду.

Предельно допустимый выброс - норматив предельно допустимого выброса вредного (загрязняющего) вещества в атмосферный воздух, который устанавливается для стационарного источника загрязнения атмосферного воздуха с учетом технических нормативов выбросов и фонового загрязнения атмосферного воздуха при условии непревышения данным источником гигиенических и экологических нормативов качества атмосферного воздуха, предельно допустимых (критических) нагрузок на экологические системы, других экологических нормативов.

Временно согласованный выброс - временный лимит выброса вредного (загрязняющего) вещества в атмосферный воздух, который устанавливается для действующих стационарных источников выбросов с учетом качества атмосферного воздуха и социально-экономических условий развития соответствующей территории в целях поэтапного достижения установленного предельно допустимого выброса.

Экологический норматив качества атмосферного воздуха - критерий качества атмосферного воздуха, который отражает предельно допустимое максимальное содержание вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе и при котором отсутствует вредное воздействие на окружающую природную среду.

Качество атмосферного воздуха - совокупность физических, химических и биологических свойств атмосферного воздуха, отражающих степень его соответствия гигиеническим нормативам качества атмосферного воздуха и экологическим нормативам качества атмосферного воздуха.

Глава II. Управление в области охраны атмосферного воздуха

Государственное управление в области охраны атмосферного воздуха основывается на следующих принципах:

– приоритет охраны жизни и здоровья человека, настоящего и будущих 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 Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха, ответственность за нарушение данного законодательства.

Государственное управление в области охраны атмосферного воздуха осу-

ществляется Правительством Российской Федерации непосредственно или через специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха, а также органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В главе II также рассмотрены полномочия органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной атмосферного воздуха. В целях охраны атмосферного воздуха создается специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха, который осуществляет деятельность в области охраны атмосферного воздуха совместно с другими федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции и взаимодействует с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

К полномочиям органов государственной власти РФ в области охраны атмосферного воздуха относятся (ст. 5):

– формирование и проведение единой государственной политики в области охраны атмосферного воздуха на территории РФ;

– установление порядка разработки и утверждения гигиенических и экологических нормативов качества атмосферного воздуха, предельно допустимых (критических) нагрузок на экологические системы, предельно допустимых уровней физического воздействия на атмосферный воздух и других экологических нормативов в целях охраны атмосферного воздуха;

– формирование единой нормативно-методической базы в области охраны атмосферного воздуха;

– формирование и обеспечение реализации федеральных целевых программ охраны атмосферного воздуха;

– установление порядка государственного учета выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него;

– установление порядка разработки технических нормативов выбросов, утверждение технических нормативов выбросов, а также перечня объектов (кадастров), в отношении которых они разрабатываются;

– установление порядка разработки и утверждения предельно допустимых выбросов, предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух;

– установление порядка выдачи разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и на вредные физические воздействия на атмосферный воздух;

– установление порядка использования сборов, полученных за выдачу разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и на вредные физические воздействия на атмосферный воздух;

– установление порядка организации и проведения государственного контроля за охраной атмосферного воздуха;

– организация и финансирование государственного мониторинга атмосферного воздуха и обеспечение его проведения;

– установление порядка ограничения, приостановления или прекращения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и (или) вредных физических воздействий на атмосферный воздух, которые осуществляются с нарушением условий, предусмотренных разрешениями на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и на вредные физические воздействия на атмосферный воздух;

– координация деятельности органов государственной власти субъектов РФ в области охраны атмосферного воздуха;

– установление порядка сертификации топлива, технических, технологических установок, двигателей, транспортных и иных передвижных средств и установок, подтверждающей их соответствие требованиям охраны атмосферного воздуха;

– определение величины уменьшения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и сроков, в которые будет осуществлено такое уменьшение, в соответствии с федеральными целевыми программами охраны атмосферного воздуха и международными обязательствами РФ в данной области;

– организация информирования населения о загрязнении атмосферного воздуха и выполнении федеральных целевых программ охраны атмосферного воздуха;

– осуществление иных полномочий в области охраны атмосферного воздуха в соответствии с законодательством РФ в области охраны атмосферного воздуха;

– определение функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды;

– организация и проведение государственного контроля за охраной атмосферного воздуха на объектах хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю.

К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области охраны атмосферного воздуха относятся (ст. 6):

– принятие законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ в соответствии с федеральным законодательством, а также осуществление контроля за их исполнением;

– разработка и реализация региональных целевых программ охраны атмосферного воздуха;

– участие в организации и проведении государственного мониторинга атмосферного воздуха;

– проведение мероприятий по защите населения при чрезвычайных ситуациях, представляющих угрозу для жизни и здоровья людей в результате загрязнения атмосферного воздуха;

– осуществление в пределах своей компетенции координации деятельности физических и юридических лиц в области охраны атмосферного воздуха;

– информирование населения о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении и выполнении программ улучшения качества атмосферного воздуха и соответствующих мероприятий;

– участие в проведении государственной политики в области охраны атмосферного воздуха на соответствующей территории субъекта РФ;

– право принятия и реализации региональных программ в области охраны атмосферного воздуха, в том числе в целях уменьшения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, сокращения использования нефтепродуктов и других видов топлива, сжигание которых приводит к загрязнению атмосферного воздуха, и стимулирования производства и применения экологически безопасных видов топлива и других энергоносителей;

– организация и проведение государственного контроля (государственного экологического контроля) за охраной атмосферного воздуха, за исключением контроля на объектах, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю;

– введение ограничений на передвижение транспортных средств в населенных пунктах, местах отдыха и туризма, на особо охраняемых территориях в целях уменьшения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;

– предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны атмосферного воздуха, выявленного в результате организации и проведения государственного контроля за охраной атмосферного воздуха, осуществляемого органами исполнительной власти субъектов РФ.

Глава III. Организация деятельности в области охраны атмосферного воздуха

В целях государственного регулирования выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух устанавливаются технические нормативы выбросов и предельно допустимые выбросы, а также предельно допустимые уровни вредных физических воздействий на атмосферный воздух (ст. 12).

Юридические лица, имеющие источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, а также вредного физического воздействия на атмосферный воздух, разрабатывают и осуществляют согласованные с территориальными органами специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха мероприятия по охране атмосферного воздуха.

Законом устанавливается общие требования к охране атмосферного воздуха в зависимости от вида хозяйственной деятельности:

– общие требования к хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на атмосферный воздух (ст. 15);

– требования охраны атмосферного воздуха при проектировании, размещении, строительстве, реконструкции и эксплуатации объектов хозяйственной и иной деятельности (ст. 16);

– регулирование выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух при производстве и эксплуатации транспортных и иных передвижных средств (ст. 17);

– регулирование выбросов вредных (загрязняющих) веществ при хранении, захоронении, обезвреживании и сжигании отходов производства и потребления (ст. 18).

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. В целях государственного регулирования выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух устанавливаются следующие нормативы таких выбросов: технические нормативы выбросов; предельно допустимые выбросы.

Выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарным источником допускается на основании разрешения, выданного территориальным органом специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха. Разрешением на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух устанавливаются предельно допустимые выбросы и другие условия, которые обеспечивают охрану атмосферного воздуха. При отсутствии разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредные физические воздействия на атмосферный воздух, а также при нарушении условий, предусмотренных данными разрешениями, выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредные физические воздействия на него могут быть ограничены, приостановлены или прекращены.

При проектировании, размещении, строительстве, реконструкции и эксплуатации объектов хозяйственной и иной деятельности, при застройке городских и иных поселений должно обеспечиваться непревышение нормативов качества атмосферного воздуха в соответствии с экологическими, санитарно-гигиеническими, а также со строительными нормами и правилами в части нормативов площадей озелененных территорий. При проектировании и размещении объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих вредное воздействие на качество атмосферного воздуха, в пределах городских и иных поселений, а также при застройке и реконструкции городских и иных поселений должны учитываться фоновый уровень загрязнения атмосферного воздуха и прогноз изменения его качества при осуществлении указанной деятельности. Запрещаются размещение и эксплуатация объектов хозяйственной и иной деятельности которые не имеют предусмотренных правилами охраны атмосферного воздуха установок очистки газов и средств контроля за выбросами вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух. Хранение, захоронение и обезвреживание на территориях организаций и населенных пунктов загрязняющих атмосферный воздух отходов производства и потребления, в том числе дурнопахнущих веществ, а также сжигание таких отходов без специальных установок, запрещается.

Деятельность по охране атмосферного воздуха регламентируется также следующими подзаконными актами:

«О порядке установления и пересмотра экологических и гигиенических нормативов качества атмосферного воздуха, предельно допустимых уровней физических воздействий на атмосферный воздух и государственной регистрации вредных (загрязняющих) веществ и потенциально опасных веществ» (Постановление Правительства РФ от 02.03.2000 г. № 182);

– «Положение о нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него» (утв. Постановление Правительства РФ от 02.03.2000 г. № 183);

– «Положение об ограничении, приостановлении или прекращении выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на атмосферный воздух» (утв. Постановлением Правительства РФ от 28.11.2002 г. № 847).

Глава IV. Государственный учет вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников

Юридические лица, имеющие источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и источники вредных физических воздействий на атмосферный воздух, проводят инвентаризацию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на атмосферный воздух и их источников, количество и состав выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, виды и размеры вредных физических воздействий на него, подлежат государственному учету в порядке, определенном Правительством Российской Федерации.

Перечень юридических лиц определяется территориальными органами федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды по согласованию с территориальными органами государственной статистики.

Глава V. Контроль за охраной атмосферного воздуха

Контроль за охраной атмосферного воздуха включает в себя проведение мониторинга атмосферного воздуха, а также государственный, производственный и общественный контроль за охраной атмосферного воздуха.

Мониторинг атмосферного воздуха организуют в целях наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха, комплексной оценки и прогноза его состояния, а также обеспечения органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и населения текущей и экстренной информацией о загрязнении атмосферного воздуха.

Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха направлен на обеспечение соблюдения:

– условий, установленных разрешениями на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и на вредные физические воздействия на него;

– стандартов, нормативов, правил и иных требований охраны атмосферного воздуха, в том числе проведения производственного контроля за охраной атмосферного воздуха;

– режима санитарно-защитных зон объектов, имеющих стационарные источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;

– выполнения федеральных целевых программ охраны атмосферного воздуха, программ субъектов РФ охраны атмосферного воздуха и выполнения мероприятий по его охране;

– иных требований законодательства РФ в области охраны атмосферного воздуха.

В соответствии с п. 7 Положения о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха *(утв. Постановлением Правительства РФ от 15.01.2001 г. № 31)* государственные инспектора, осуществляющие государственный контроль за охраной атмосферного воздуха, имеют право:

– беспрепятственно при предъявлении служебного удостоверения установленного образца посещать объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от их ведомственной принадлежности и организационно-правовой формы, на которых имеются источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и источники вредных физических воздействий на атмосферный воздух, в установленном для их посещения порядке, знакомиться с документами, данными лабораторных анализов, иными материалами, необходимыми для осуществления государственного контроля за охраной атмосферного воздуха;

– проверять соблюдение нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и других условий, установленных разрешениями на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, а также работу очистных сооружений, средств контроля за такими выбросами;

– проверять выполнение программ и мероприятий по охране атмосферного воздуха;

– проверять соблюдение установленных нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух;

– определять размеры вреда, причиненного окружающей природной среде в результате загрязнения атмосферного воздуха;

– вносить предложения о проведении экологического аудита объектов хозяйственной и иной деятельности;

– проводить измерения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарными и передвижными источниками, в том числе автомобильным транспортом;

– проверять соблюдение лицензионных требований и условий, касающихся вопросов охраны атмосферного воздуха, установленных в лицензиях на виды деятельности в области охраны окружающей природной среды, вносить в лицензирующий орган предложения об аннулировании или приостановлении действия лицензий при невыполнении лицензионных требований и условий;

– привлекать в установленном порядке научно-исследовательские, проектно-изыскательские и другие организации для проведения соответствующих работ, анализов, выполнения измерений и выдачи заключений;

– аннулировать разрешения на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и на вредные физические воздействия на него или приостанавливать действие таких разрешений на определенный срок, если условия этих разрешений не соблюдаются;

– направлять в правоохранительные органы материалы о нарушениях законодательства РФ, законодательства субъектов РФ в области охраны атмосферного воздуха для решения вопросов о привлечении к ответственности лиц, виновных в указанных нарушениях;

– давать предписания, обязательные для физических и юридических лиц, об устранении нарушений законодательства РФ в области охраны атмосферного воздуха;

– привлекать к административной ответственности граждан, юридических и должностных лиц, виновных в нарушении законодательства РФ в области охраны атмосферного воздуха;

– предъявлять иски физическим и юридическим лицам за нарушение законодательства РФ в области охраны атмосферного воздуха;

– осуществлять иные не противоречащие законодательству РФ действия по охране атмосферного воздуха в пределах своей компетенции;

– обращаться в органы внутренних дел за содействием в предотвращении или пресечении действий, препятствующих осуществлению государственными инспекторами законной деятельности, а также в установлении лиц, виновных в нарушении законодательства РФ в области охраны атмосферного воздуха.

К обязанностям государственных инспекторов относятся:

– иметь соответствующий уровень подготовки в области охраны атмосферного воздуха;

– осуществлять свою деятельность в соответствии с законодательством РФ в области охраны атмосферного воздуха, законодательством РФ о государственной службе и административным законодательством РФ;

– осуществлять контроль за соблюдением на соответствующей территории установленных нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, а также других условий, предусмотренных разрешениями на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и на вредные физические воздействия на него;

– обеспечивать контроль за выполнением заключений государственной экологической экспертизы;

– взаимодействовать с общественными природоохранными организациями при осуществлении контроля за охраной атмосферного воздуха;

– обосновывать размеры возмещения вреда, причиненного окружающей природной среде загрязнением атмосферного воздуха;

– информировать органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и правоохранительные органы о нарушениях законодательства РФ в области охраны атмосферного воздуха в пределах своей компетенции;

– подготавливать и направлять материалы о нарушении законодательства РФ в области охраны атмосферного воздуха в правоохранительные органы.

Решения, в том числе предписания, государственных инспекторов по вопросам устранения нарушений законодательства в области охраны атмосферного воздуха, обязательны для исполнения. Указанные решения могут быть обжалованы вышестоящему по подчиненности государственному инспектору, в суд или арбитражный суд.

Производственный контроль за охраной атмосферного воздуха осуществляется юридическими лицами, которые имеют источники вредных химических, биологических и физических воздействий на атмосферный воздух путем назначения лиц,

ответственных за проведение контроля, и (или) организации экологические службы компании.

Глава VI. Экономический механизм охраны атмосферного воздуха

За загрязнение окружающей природной среды выбросами вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и другие виды воздействия на него с физических и юридических лиц взимается плата в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Глава VII. Права граждан, юридических лиц и общественных объединений в области охраны атмосферного воздуха

В главе рассмотрены права граждан, юридических лиц и общественных объединений в области охраны атмосферного воздуха. Граждане, юридические лица и общественные объединения имеют право (ст.29):

– на информацию о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении, а также об источниках загрязнения атмосферного воздуха и вредного физического воздействия на него;

– участие в проведении мероприятий по охране атмосферного воздуха и их финансирование;

– участие в обсуждении вопросов о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать вредное воздействие на качество атмосферного воздуха;

– обсуждение программ охраны атмосферного воздуха и внесение в них своих предложений об улучшении его качества.

Граждане и общественные объединения имеют право предъявлять иски о возмещении вреда здоровью и имуществу граждан, окружающей природной среде, причиненного загрязнением атмосферного воздуха. Представители общественных объединений имеют право доступа на территории объектов хозяйственной и иной деятельности, имеющих источники загрязнения атмосферного воздуха и вредного физического воздействия на него, в порядке и на условиях, которые установлены законодательством Российской Федерации. Юридические лица, имеющие стационарные источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, обязаны (ст. 30):

– обеспечивать проведение инвентаризации выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и разработку предельно допустимых выбросов и предельно допустимых нормативов вредного физического воздействия на атмосферный воздух;

– согласовывать места строительства объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих вредное воздействие на атмосферный воздух;

– внедрять малоотходные и безотходные технологии в целях снижения уровня загрязнения атмосферного воздуха;

– планировать и осуществлять мероприятия по улавливанию, утилизации, обезвреживанию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, сокращению или исключению таких выбросов;

– осуществлять учет выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и их источников, проводить производственный контроль за соблюдением установленных нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;

– соблюдать правила эксплуатации сооружений, оборудования, предназначенных для очистки и контроля выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;

– обеспечивать соблюдение режима санитарно-защитных зон объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих вредное воздействие на атмосферный воздух;

– обеспечивать своевременный вывоз загрязняющих атмосферный воздух отходов с соответствующей территории объекта хозяйственной и иной деятельности на специализированные места складирования или захоронения таких отходов, а также на другие объекты хозяйственной и иной деятельности, использующие такие отходы в качестве сырья;

– немедленно передавать информацию об аварийных выбросах, вызвавших загрязнение атмосферного воздуха, которое может угрожать или угрожает жизни и здоровью людей либо нанесло вред здоровью людей и (или) окружающей природной среде, в государственные органы надзора и контроля.

При производстве и эксплуатации транспортных и иных передвижных средств и установок юридические лица и граждане должны обеспечивать для таких средств и установок непревышение установленных технических нормативов выбросов.

Главы VIII, IX и X, соответственно, посвящены: ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха; международному сотрудничеству Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха и порядку вступления в силу Закона «Об охране атмосферного воздуха».

Лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха, несут уголовную, административную и иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Вред, причиненный здоровью, имуществу граждан, имуществу юридических лиц и окружающей природной среде загрязнением атмосферного воздуха, подлежит возмещению в полном объеме и в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда, при их отсутствии - в полном объеме и в соответствии с фактическими затратами на восстановление здоровья, имущества граждан и окружающей природной среды за счет средств физических и юридических лиц, виновных в загрязнении атмосферного воздуха.

Российская Федерация осуществляет международное сотрудничество в области охраны атмосферного воздуха в соответствии с принципами, установленными международными договорами Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора.

5.4 Основные положения федерального закона «О недрах» (N 2395-1 от 21.02.1992, *последние изменения от 30.12.2008 N 309-ФЗ*)

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.

Настоящий Закон регулирует отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории Российской Федерации, 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.

ФЗ «О недрах» включает следующие разделы.

Раздел I. Общие положения.

Статья 1определяет законодательство о недрах и пределы его действия. В соответствии с ч. 1 ст. 72 Конституции России, законодательство о недрах относится к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В настоящее время практикуется равный подход ко всем субъектам РФ в соответствии с Конституцией РФ вне зависимости от статуса субъекта (область, край, республика, город федерального значения и т.д.). Действие Закона распространяется также на континентальный шельф Российской Федерации.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере государственного регулирования отношений недропользования осуществляется Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с ней федеральными законами.

Субъекты Российской Федерации принимают свои законы и иные нормативные правовые акты в целях регулирования отношений недропользования в пределах своих полномочий.

Недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Права пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами.

Добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной, частной и в иных формах собственности.

В целях обеспечения обороны страны и безопасности государства отдельные участки недр относятся к участкам недр федерального значения.

К участкам недр федерального значения относятся участки недр:

– содержащие месторождения и проявления урана, алмазов, особо чистого кварцевого сырья, редких земель иттриевой группы, никеля, кобальта,

тантала, ниобия, бериллия, лития, металлов платиновой группы;

– расположенные на территории субъекта Российской Федерации или территориях субъектов Российской Федерации и содержащие на основании сведений государственного баланса запасов полезных ископаемых начиная с 1 января 2006 года: извлекаемые запасы нефти от 70 миллионов тонн; запасы газа от 50 миллиардов кубических метров; запасы коренного золота от 50 тонн; запасы меди от 500 тысяч тонн;

– внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа Российской Федерации;

– при пользовании которыми необходимо использование земельных участков из состава земель обороны, безопасности.

В целях обеспечения в перспективе потребностей Российской Федерации в стратегических и дефицитных видах полезных ископаемых из не предоставленных в пользование участков недр формируется федеральный фонд резервных участков недр.

Участки недр, включенные в федеральный фонд резервных участков недр, не предоставляются в пользование до принятия решения об исключении их из федерального фонда резервных участков недр.

К полномочиям федеральных органов государственной власти органов государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования (ст.3) относятся:

– разработка и совершенствование законодательства Российской Федерации о недрах;

– определение и реализация федеральной политики недропользования, определение стратегии использования, темпов воспроизводства, дальнейшего расширения и качественного улучшения минерально-сырьевой базы путем разработки и реализации федеральных программ;

– установление общего порядка пользования недрами и их охраны, разработка соответствующих стандартов (норм, правил), в том числе классификации запасов и прогнозных ресурсов полезных ископаемых;

– создание и ведение единой системы федерального и территориальных фондов геологической информации о недрах, распоряжение информацией, полученной за счет государственных средств;

– государственная экспертиза информации о разведанных запасах полезных ископаемых, иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность, за исключением информации об участках недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, участках недр местного значения, а также участках недр местного значения, используемых для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

– официальное опубликование перечня участков недр федерального значения в официальном издании, определенном Правительством Российской Федерации, формирование федерального фонда резервных участков недр, установление перечней участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях соглашений о разделе продукции;

– формирование совместно с субъектами Российской Федерации ре-

гиональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространенным полезным ископаемым, и выделение участков недр местного значения;

– составление государственного баланса запасов полезных ископаемых; государственный учет участков недр, используемых для добычи полезных ископаемых и строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых; государственная регистрация работ по геологическому изучению недр;

– распоряжение недрами континентального шельфа Российской Федерации;

– введение ограничений на пользование недрами на отдельных участках для обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды;

– распоряжение совместно с субъектами Российской Федерации государственным фондом недр, за исключением участков, находящихся в исключительном ведении Российской Федерации;

– установление размеров и порядка взимания платы за геологическую информацию о недрах, а также утверждение соглашений на условиях раздела продукции;

– координация научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, связанных с пользованием недрами;

– защита прав пользователей недр и интересов граждан Российской Федерации;

– разрешение споров по вопросам пользования недрами между субъектами Российской Федерации;

– заключение международных договоров Российской Федерации по геологическому изучению, использованию и охране недр;

– государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, а также установление порядка его проведения;

– заключение соглашений о разделе продукции при пользовании участками недр.

Реализация общей федеральной политики недропользования в Российской Федерации возлагается на федеральный орган управления государственным фондом недр и его территориальные органы.

Российская Федерация может передавать отдельные полномочия по регулированию отношений недропользования субъектам Российской Федерации.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования на своих территориях (ст.4) относятся:

– принятие и совершенствование законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о недрах;

– участие в разработке и реализации государственных программ геологического изучения недр, развития и освоения минерально-сырьевой базы Российской Федерации;

– разработка и реализация территориальных программ развития и использования минерально-сырьевой базы;

– создание и ведение территориальных фондов геологической информации, распоряжение информацией, полученной за счет средств бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации и соответствующих местных бюджетов;

– участие в государственной экспертизе информации о разведанных запасах полезных ископаемых и иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность;

– составление территориальных балансов запасов и кадастров месторождений и проявлений полезных ископаемых и учет участков недр, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

– распоряжение совместно с Российской Федерацией единым государственным фондом недр на своих территориях, формирование совместно с Российской Федерацией региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространенным полезным ископаемым, и выделение участков недр местного значения;

– установление порядка пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также строительства подземных сооружений местного значения;

– защита интересов малочисленных народов, прав пользователей недр и интересов граждан, разрешение споров по вопросам пользования недрами;

– участие субъектов Российской Федерации в пределах полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, в соглашениях о разделе продукции при пользовании участками недр;

– участие в определении условий пользования месторождениями полезных ископаемых;

– государственный контроль за геологическим изучением, охраной и рациональным использованием недр в соответствии с установленным Правительством Российской Федерации порядком;

– проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, участках недр местного значения, а также об участках недр местного значения, используемых для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

– регулирование других вопросов в области использования и охраны недр, за исключением отнесенных к ведению Российской Федерации.

К полномочиям органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования (ст.5) относятся:

– участие в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование;

– развитие минерально-сырьевой базы для предприятий местной

промышленности;

– предоставление в соответствии с установленным порядком разрешений на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также на строительство подземных сооружений местного значения;

– приостановление работ, связанных с пользованием недрами, на земельных участках в случае нарушения положений статьи 18 настоящего Закона;

– контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Раздел II. Пользование недрами

Недра предоставляются в пользование для (ст.6):

– 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;

– 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;

– разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;

– строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

– 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);

– сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Недра могут предоставляться в пользование одновременно для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых.

Пользователь недр, получивший горный отвод, имеет исключительное право осуществлять в его границах пользование недрами в соответствии с предоставленной лицензией. Любая деятельность, связанная с пользованием недрами в границах горного отвода, может осуществляться только с согласия пользователя недр, которому он предоставлен.

Статья 8 настоящего закона предусматривает причины ограничения или запрещения участками недр, например, в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды. Пользование недрами на территориях населенных пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта и связи может быть частично или полностью запрещено в случаях,

если это пользование может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей среде.

Если федеральными законами установлено, что для осуществления отдельных видов деятельности, связанных с пользованием недрами, требуются разрешения (лицензии), пользователи недр должны иметь (ст.9) разрешения (лицензии) на осуществление соответствующих видов деятельности, связанных с пользованием недрами, или привлекать для осуществления этих видов деятельности лиц, имеющих такие разрешения (лицензии).

Статья 10 рассматривает сроки пользования участками недр.

1. Геологическое изучение (предоставляются на срок до 5 лет).

2. Добыча полезных ископаемых. Срок данного вида недропользования исчисляется исходя из времени отработки месторождения полезных ископаемых, исчисляемого исходя из технико-экономического обоснования разработки месторождения полезных ископаемых, обеспечивающего рациональное использование и охрану недр.

3. Добыча подземных вод (предельный срок - 25 лет).

4. Добыча полезных ископаемых на основании предоставления краткосрочного права пользования участками недр в соответствии со статьей 21.1 настоящего Закона - на срок до 1 года (если в интересах рационального использования и охраны недр приостановление добычи полезных ископаемых нецелесообразно или невозможно, органы, досрочно прекратившие право пользования соответствующим участком недр, до принятия в установленном порядке решения о новом пользователе недр могут предоставить право краткосрочного (до одного года) пользования таким участком недр юридическому лицу с оформлением соответствующей лицензии).

5. Участки недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, связанных с захоронением отходов, строительства и эксплуатации нефте- и газохранилищ, а также для образования особо охраняемых геологических объектов и иных целей предоставляются в пользование без ограничения срока.

Сроки пользования участками недр исчисляются с момента государственной регистрации лицензий на пользование этими участками недр.

Документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий является лицензия (ст. 11) .

Допускается предоставление лицензий на несколько видов пользования недрами.

Предоставление лицензий осуществляется через государственную систему лицензирования, организационное обеспечение которой возлагается на Роснедра и его территориальные подразделения.

Роснедра и его территориальные подразделения ведут учет имеющихся и вновь выявляемых объектов лицензирования, подготавливают предложения о порядке, сроках и условиях их вовлечения в освоение этих объектов или зачисления их в государственный резерв в соответствии с государственной программой развития добывающей промышленности и минерально-сырьевой базы,

конъюнктурой минерального сырья, поступающими заявками на разведку и разработку месторождений полезных ископаемых.

Изменение условий пользования недрами, предусмотренных в лицензии, допускается только при согласии пользователя недр и органов, предоставивших лицензию, либо в случаях, установленных законодательством.

Получения лицензии не требуется на право ведения:

– региональных геолого-геофизических работ;

– геологической съемки;

– инженерно-геологических изысканий;

– научно-исследовательских, палеонтологических и других работ, направленных на общее изучение недр;

– геологических работ по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга природной среды, контролю за режимом подземных вод;

– иных работ, проводимых без существенного нарушения целостности недр.

Разрешение на проведение указанных работ выдают Роснедра или его территориальное подразделение, а условия их проведения согласовываются исполнителями этих работ с органами местного самоуправления.

Субъекты РФ могут устанавливать иной порядок предоставления недр в пользование для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых.

Организационное обеспечение государственной системы лицензирования (ст.16) возлагается на федеральный орган управления государственным фондом недр и его территориальные органы.

Порядок предоставления лицензий на недропользование регламентируется Положением "О порядке лицензирования пользования недрами", утвержденным Постановлением Верховного Совета РФ от 15.07.1992 N 3314-1.

В статье 18 указано, что недра для добычи общераспространенных полезных ископаемых с целью производства строительных материалов могут не предоставляться при условии возможности использования отходов горнодобывающего и иных производств, являющихся альтернативными источниками сырья.

Право пользования недрами может быть досрочно прекращено (ст. 20), приостановлено или ограничено органами, предоставившими лицензию.

Пользователь недр имеет право:

– использовать предоставленных ему участок недр для любой формы предпринимательской или иной деятельности, соответствующей цели, обозначенной в лицензии или в соглашении о разделе продукции;

– использовать результаты своей деятельности, в том числе добытое минеральное сырье, в соответствии с лицензией или соглашением о разделе продукции и действующим законодательством;

– использовать отходы своего горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, если иное не оговорено в лицензии или в соглашении о разделе продукции;

– ограничивать застройку площадей залегания полезных ископаемых

в границах предоставленного ему горного отвода и т.д.;

Пользователь недр обязан обеспечить:

– соблюдение требований законодательства, а также утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) по технологии ведения работ, связанных с пользованием недрами, и при первичной переработке минерального сырья;

– соблюдение требований технических проектов, планов и схем развития горных работ, недопущение сверхнормативных потерь, разубоживания и выборочной отработки полезных ископаемых;

– соблюдение утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил), регламентирующих условия охраны недр, атмосферного воздуха, земель, лесов, водных объектов, а также зданий и сооружений от вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами;

– приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования;

– выполнение условий, установленных лицензией или соглашением о разделе продукции, своевременное и правильное внесение платежей за пользование недрами и др.

Раздел III. Рациональное использование и охрана недр

Основными требованиями по рациональному использованию и охране недр (ст. 23) являются:

1. соблюдение установленного законодательством порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами;

2. обеспечение полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр;

3. проведение опережающего геологического изучения недр, обеспечивающего достоверную оценку запасов полезных ископаемых или свойств участка недр, предоставленного в пользование в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;

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

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

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

7. охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку;

8. предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с пользованием недрами, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод;

9. соблюдение установленного порядка консервации и ликвидации пред-

приятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

10. предупреждение самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых и соблюдение установленного порядка использования этих площадей в иных целях;

11. предотвращение размещения отходов производства и потребления на водосборных площадях подземных водных объектов и в местах залегания подземных вод, которые используются для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения или промышленного водоснабжения либо резервирование которых осуществлено в качестве источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

В случае нарушения требований настоящей статьи право пользования недрами может быть ограничено, приостановлено или прекращено уполномоченными государственными органами в соответствии с законодательством.

Пользователи недр, осуществляющие первичную переработку получаемого ими из недр минерального сырья, обязаны обеспечить:

– строгое соблюдение технологических схем переработки минерального сырья, обеспечивающих рациональное, комплексное извлечение содержащихся в нем полезных компонентов; учет и контроль распределения полезных компонентов на различных стадиях переработки и степени их извлечения из минерального сырья;

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

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

Строительство и эксплуатация предприятий по добыче полезных ископаемых, подземных сооружений различного назначения, проведение геологического изучения недр допускаются только при обеспечении безопасности жизни и здоровья работников этих предприятий и населения в зоне влияния работ, связанных с пользованием недрами (ст.24). Все работы, связанные с повышенной опасностью при пользовании недрами, проводятся на основании лицензий на соответствующий вид деятельности. Пользователи недр, ведущие подземные горные работы, должны обслуживаться профессиональными горноспасательными службами, а ведущие буровые работы при разведке и разработке нефтяных и газовых месторождений - профессиональными службами по предупреждению и ликвидации открытых нефтяных и газовых фонтанов на основе договоров, заключаемых пользователями недр с такими службами.

Проектирование и строительство населенных пунктов, промышленных комплексов и других хозяйственных объектов разрешаются только после получения заключения федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки.

Самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых пре-

кращается без возмещения произведенных затрат и затрат по рекультивации территории и демонтажу возведенных объектов.

При полной или частичной ликвидации или консервации предприятия либо подземного сооружения горные выработки и буровые скважины должны быть приведены в состояние, обеспечивающее безопасность жизни и здоровья населения, охрану окружающей природной среды, зданий и сооружений, а при консервации - также сохранность месторождения, горных выработок и буровых скважин на все время консервации.

В проекте должна быть рассмотрена возможность использования отходов добычи и переработки минерального сырья, содержащих полезные компоненты, или пригодных для производства строительных материалов;

При рекультивации земель, нарушенных горными работами, наряду с другими мероприятиями предусматриваются мероприятия по детоксикации, защите почв от водной и ветровой эрозии.

С целью учета состояния минерально-сырьевой базы ведется государственный баланс запасов полезных ископаемых. Он должен содержать сведения о количестве, качестве и степени изученности запасов каждого вида полезных ископаемых по месторождениям, имеющим промышленное значение, об их размещении, о степени промышленного освоения, добыче, потерях и об обеспеченности промышленности разведанными запасами полезных ископаемых на основе классификации запасов полезных ископаемых, которая утверждается в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Постановка запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списание с государственного баланса осуществляются в порядке, установленном федеральным органом управления государственным фондом недр по согласованию с органами государственного горного надзора.

Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственный баланс запасов полезных ископаемых составляются и ведутся федеральным органом управления государственным фондом недр на основе геологической информации, представляемой предприятиями, осуществляющими геологическое изучение недр, в федеральный и территориальный фонды геологической информации в соответствии с настоящим Законом, а также на основе государственной отчетности предприятий, осуществляющих разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, представляемой в указанные фонды в порядке, устанавливаемом уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Раздел IV. Государственное регулирование отношений недропользования

Основной задачей государственного регулирования отношений недропользования, которое осуществляется посредством управления, лицензирования, учета и контроля, является обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, ее рационального использования и охраны недр в интересах нынешнего и будущих поколений народов Российской Федерации.

В задачи государственного регулирования входят:

– определение объемов добычи основных видов полезных ископаемых на текущий период и на перспективу по Российской Федерации в целом и

по регионам;

– обеспечение развития минерально-сырьевой базы и подготовки резерва участков недр, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

– обеспечение геологического изучения территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, Антарктики и дна Мирового океана;

– установление квот на поставку добываемого минерального сырья;

– введение платежей, связанных с пользованием недрами, а также регулируемых цен на отдельные виды минерального сырья;

– установление стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, использования и охраны недр, безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, а также рационального использования и охраны недр.

Государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр (ст. 37), осуществляется органами государственного геологического контроля и органами государственного горного надзора во взаимодействии с природоохранными и иными контрольными органами.

Раздел V. Платежи при пользовании недрами

При пользовании недрами уплачиваются следующие платежи (ст.39):

1. разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии;
2. регулярные платежи за пользование недрами;
3. плата за геологическую информацию о недрах;
4. сбор за участие в конкурсе (аукционе);
5. сбор за выдачу лицензий.

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

Регулярные платежи за пользование недрами взимаются за предоставление пользователям недр исключительных прав 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, строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, за исключением инженерных сооружений неглубокого залегания (до 5 метров), используемых по целевому назначению (в том числе строительство искусственных сооружений и прокладка кабелей и трубопроводов под водой).

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.

Ставка регулярного платежа за пользование недрами устанавливается за один квадратный километр 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, на который в установленном порядке выдается лицензия на пользование не-

драми, в следующих пределах:

Раздел VI. Ответственность за нарушение настоящего закона

Сделки, связанные с пользованием недрами, заключенные с нарушением настоящего Закона, являются недействительными.

Лица, виновные в совершении указанных сделок, а также в:

– предоставлении лицензий на пользование недрами по основаниям, не предусмотренным настоящим Законом;

– нарушении установленного законодательством порядка пользования недрами;

– самовольном пользовании недрами;

– выборочной (внепроектной) отработке месторождений, приводящей к необоснованным потерям запасов полезных ископаемых и других нарушениях рационального использования недр, приводящих к порче месторождения;

– нарушении настоящего Закона, нарушениях утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами, по охране недр и окружающей среды, в том числе нарушениях, ведущих к загрязнению недр и приводящих месторождение полезного ископаемого в состояние, не пригодное для эксплуатации;

– нарушении права собственности на геологическую и иную информацию о недрах либо ее конфиденциальности;

– самовольной застройке площадей залегания полезных ископаемых;

– необеспечении сохранности зданий, сооружений, а также особо охраняемых территорий и объектов окружающей среды при пользовании недрами;

– уничтожении или повреждении скважин, пройденных с целью наблюдения за режимом подземных вод, а также маркшейдерских и геодезических знаков;

– систематическом нарушении порядка внесения платы при пользовании недрами;

– невыполнении требований по приведению ликвидируемых или консервируемых горных выработок и буровых скважин в состояние, обеспечивающее безопасность населения, а также требований по сохранности месторождений полезных ископаемых, горных выработок и буровых скважин на время их консервации;

– неприведении участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования, несут уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также административную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Вред, причиненный пользователю недр в результате деятельности предприятий, учреждений, организаций, органов государственной власти, должностных лиц и граждан, виновных в нарушении естественных свойств недр или создании условий, частично или полностью исключающих возможность дальнейшего пользования недрами, подлежит возмещению за счет собственных

средств предприятий, учреждений, организаций, граждан, средств соответствующих бюджетов.

Вред, причиненный государству в результате деятельности пользователя недр, виновного в выборочной отработке богатых участков месторождений полезных ископаемых, а также иных действиях, которые привели к порче месторождения или созданию условий, частично или полностью исключающих возможность дальнейшего пользования недрами, подлежит возмещению за счет собственных средств пользователя недр.

Подлежит возмещению также вред, причиненный государству в случае, если участок недр не передан в пользование.

Денежная форма возмещения вреда по соглашению заинтересованных сторон может быть заменена проведением работ по восстановлению нарушенных естественных свойств недр.

Самовольное пользование недрами и самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых прекращаются без возмещения затрат, произведенных за время незаконного пользования недрами.

Раздел VII. Международные договоры

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим Законом, то применяются правила международного договора.

5.5 Основные положения Федерального закона «Об отходах производства и потребления» (№ 89-ФЗ от 24.06.1998 г., *последние изменения от 30.12.2008 г.)*

С конца 90-х годов в России был принят ряд специальных законодательных и иных нормативно-правовых актов, регламентирующих обращение с отходами (в рамках экологического правотворчества). Этот процесс сопровождался практическими мерами управленческого, технологического, финансово-экономического характера.

В 1998 году был принят Федеральный закон «Об отходах производства и потребления».

Закон включает в себя восемь глав:

Глава I. Общие положения.

В главе I Федерального закона «Об отходах производства и потребления» даны определения основных понятий, в том числе: отходы производства и потребления, обращение, размещение, хранение, использование, обезвреживание отходов; лимит образования отходов; норматив образования отходов; паспорт опасных отходов.

Так, Федеральный закон» определяет понятие отходов производства и потребления как «остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства» (ст. 1).

В отношении отходов ведется Государственный кадастр, включающий Федеральный классификационный каталог, Государственный реестр объектов размещения отходов и банк данных об отходах.

Этапы обращения с отходами обозначаются разными терминами: «обращение», «образование», «сбор», «использование», «обезвреживание», «транспортирование», «размещение», «хранение», «захоронение», «трансграничное перемещение отходов».

Понятие «обращение с отходами» раскрывается как деятельность, в процессе которой образуются отходы, а также деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов. Использование отходов - это их применение для производства товаров (продукции, выполнения работ, оказания услуг или для получения энергии), обезвреживание - обработка отходов, в том числе сжигание и обеззараживание на специализированных установках в целях предотвращения вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду. Захоронение означает изоляцию отходов, не подлежащих дальнейшему использованию, в специальных хранилищах в целях предотвращения попадания вредных веществ в окружающую среду.

Размещение отходов охватывает два этапа обращения с ними - хранение и захоронение и осуществляется на специально оборудованных сооружениях (полигонах, хвостохранилищах, отвалах горных пород и пр.). Трансграничное перемещение отходов — это их перевозка с территории, находящейся под юрисдикцией одного государства, на (через) территорию, находящуюся под юрисдикцией другого государства, при условии, что такое перемещение затрагивает интересы не менее двух государств. Трансграничное перемещение отходов через (на) территорию РФ осуществляется только для их использования на основании разрешения. Ввоз их в целях захоронения и обезвреживания запрещался, но теперь фактически разрешен. К этому понятию примыкает и термин «транспортирование опасных отходов», т.е. их перевозка, осуществляемая при наличии паспорта опасных отходов, специально оборудованных и снабженных специальными знаками транспортных средств, соблюдении требований безопасности в процессе перевозки, погрузочно-разгрузочных работ, упаковки, маркировки, а также при наличии документации для транспортирования и передачи опасных отходов с указанием их количества, цели и места назначения и т.п.

В ряде актов встречаются и иные термины, например «утилизация», «переработка», «складирование», «сбор», «удаление», «сортировка» и др.

Хранение отходов - содержание отходов в объектах размещения отходов в целях их последующего захоронения, обезвреживания или использования; захоронение отходов - изоляция отходов, не подлежащих дальнейшему использованию, в специальных хранилищах в целях предотвращения попадания вредных веществ в окружающую природную среду.

Лимит на размещение отходов - предельно допустимое количество отходов конкретного вида, которые разрешается размещать определенным способом на установленный срок в объектах размещения отходов с учетом экологической обстановки на данной территории.

Норматив образования отходов - установленное количество отходов конкретного вида при производстве единицы продукции.

Паспорт опасных отходов - документ, удостоверяющий принадлежность отходов к отходам соответствующего вида и класса опасности, содержащий сведения об их составе.

В первой главе также сформулированы основные принципы государственной политики в области обращения с отходами (ст. 3):

– 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 Российской Федерации к информации в области обращения с отходами;

– участие в международном сотрудничестве Российской Федерации в области обращения с отходами.

Отходы в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду подразделяются в соответствии с критериями, установленными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование в области охраны окружающей среды, на пять классов опасности (ст. 4.1.):

I класс - чрезвычайно опасные отходы;

II класс - высокоопасные отходы;

III класс - умеренно опасные отходы;

IV класс - малоопасные отходы;

V класс - практически неопасные отходы.

Право собственности на отходы принадлежит собственнику сырья, материалов, полуфабрикатов, изделий или продуктов, а также товаров (продукции), в результате использования которых эти отходы образовались. Отходы могут быть предметом купли-продажи, мены, дарения или иной сделки об отчуждении отходов.

Собственник отходов I - IV класса опасности вправе отчуждать эти отходы в собственность другому лицу, передавать ему, оставаясь собственником, право владения, пользования или распоряжения этими отходами, если у такого лица имеется лицензия на осуществление деятельности по использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов не меньшего класса опасности.

В случае если отходы брошены собственником или иным образом оставлены им с целью отказаться от права собственности на них, лицо, в собственности, во владении либо в пользовании которого находится земельный участок, водоем или иной объект, где находятся брошенные отходы, может обратить их в свою собственность, приступив к их использованию или совершив иные действия, свидетельствующие об обращении их в собственность в соответствии с гражданским законодательством.

Указано, что отношения в области обращения с радиоактивными отходами и со сбросами вредных веществ в водные объекты регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации. Так, например, Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» содержит большое количество норм о радиоактивных отходах. Согласно ст. 56 Водного кодекса РФ запрещается сброс в водные объекты и захоронение в них производственных, бытовых и иных отходов; аналогичный запрет установлен в ст. 58 для охраны ледяного покрова водных объектов, ледников; в ст. 125 регулируется плата за сброс в водные объекты сточных вод, в ст. 44 - порядок использования водных объектов для сброса сточных и дренажных вод. Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» содержит ряд норм, регулирующих порядок захоронения отходов на континентальном шельфе. Федеральный закон «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» содержит важное правило: обеззараживание, утилизация, уничтожение и захоронение пришедших в негодность и (или) запрещенных к применению пестицидов и агрохимикатов, а также тары из-под них обеспечиваются гражданами и юридическими лицами в соответствии с федеральным законодательством. Методы уничтожения разрабатываются изготовителями пестицидов и агрохимикатов по согласованию с органами охраны окружающей среды и органами санэпиднадзора. На изготовителя в числе прочих возлагается обязанность прекращать реализацию пестицидов и агрохимикатов и осуществлять их утилизацию в случаях, если безопасное применение данных веществ становится невозможным при выполнении рекомендаций по применению, транспортировке и хранению или при соблюдении ограничений по их применению. Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» устанавливает требования к сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению отходов производства и потребления (ст. 22). Эта деятельность должна быть безопасной для здоровья людей и среды обитания. Порядок условия и способы ее осуществления определяются органами местного самоуправления при наличии санитарно-эпидемиологического заключения. В местах централизованного использования, обезвреживания, хранения и захоронения отходов осуществляется радиационный контроль.

Глава II посвящена полномочиям Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обращения с отходами. Законом определено, что специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в области обращения с отходами являются федеральные органы исполнительной власти, на которые возложено выполнение задач и функций государственного управления в области обращения с отходами.

Глава II. Полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обращения с отходами

К полномочиям Российской Федерации в области обращения с отходами относятся (ст. 5):

– разработка и принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ в области обращения с отходами;

– проведение в РФ единой государственной политики в области обращения с отходами;

– осуществление надзора за исполнением законодательства РФв области обращения с отходами;

– организация и осуществление государственного контроля и надзора за деятельностью в области обращения с отходами на объектах, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю;

– определение компетенции уполномоченных федеральных органов исполнительной власти в области обращения с отходами;

– лицензирование деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов I - IV класса опасности;

– установление государственных стандартов, правил, нормативов и требований безопасного обращения с отходами;

– осуществление мер по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, возникших при осуществлении обращения с отходами;

– организация государственного учета и отчетности в области обращения с отходами;

– обеспечение населения информацией в области обращения с отходами;

– определение порядка ведения государственного кадастра отходов и организация его ведения;

– обеспечение экономических, социальных и правовых условий для более полного использования отходов и уменьшения их образования;

– осуществление международного сотрудничества РФ в области обращения с отходами;

– осуществление иных предусмотренных законодательством РФ полномочий;

– определение федеральных органов исполнительной власти в области обращения с отходами, их функций и полномочий.

К полномочиям субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами относятся (ст. 6):

– проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, возникших при осуществлении обращения с отходами;

– разработка и реализация региональных программ в области обращения с отходами, участие в разработке и выполнении федеральных программ в области обращения с отходами;

– участие в проведении государственной политики в области обращения с отходами на территории соответствующего субъекта РФ;

– принятие в соответствии с законодательством РФ законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, контроль за их исполнением;

– осуществление государственного контроля за деятельностью в области обращения с отходами на объектах хозяйственной и иной деятельности, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю;

– участие в организации обеспечения населения информацией в области обращения с отходами.

К полномочиям органов местного самоуправления в области обращения с отходами относятся (ст. 8):

– органы местного самоуправления поселений - организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;

– органы местного самоуправления муниципальных районов - утилизация и переработка бытовых и промышленных отходов;

– органы местного самоуправления городских округов - сбор, вывоз, утилизация и переработка бытовых и промышленных отходов.

Глава III. Общие требования к обращению с отходами

В соответствии с ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 08.08.2001 г. № 128-ФЗ деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов подлежит лицензированию Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору РФ.

К участникам деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов предъявляются предусмотренные п. 3 Положения о лицензировании деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов (утв. Постановлением Правительства РФ от 26.08.2006 г. № 524) лицензионные требования и условия:

– наличие у соискателя лицензии (лицензиата) принадлежащих ему на праве собственности или на ином законном основании производственных помещений, объектов размещения опасных отходов, специализированных установок по обезвреживанию опасных отходов, специально оборудованных и снабженных специальными знаками транспортных средств, соответствующих установленным требованиям;

– наличие у индивидуального предпринимателя или работников юридического лица, допущенных к деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов, профессиональной подготовки, подтвержденной свидетельствами (сертификатами) на право работы с опасными отходами;

– проведение лицензиатом - юридическим лицом производственного контроля за соблюдением требований законодательства РФ в области обращения с отходами при осуществлении деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов;

– наличие у лицензиата паспортов опасных отходов, в отношении которых осуществляется деятельность по их сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению;

– иные требования, установленные законодательством РФ в области обращения с отходами в отношении деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов.

К грубым нарушениям лицензионных требований и условий относятся (п. 4 Положения):

– допуск к деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов лиц, не имеющих профессиональной подготовки, подтвержденной свидетельствами (сертификатами) на право работы с опасными отходами;

– транспортировка опасных отходов без оформленного в установленном порядке паспорта опасных отходов;

– отсутствие у лицензиата - юридического лица производственного контроля за соблюдением требований законодательства РФ в области обращения с отходами при осуществлении им деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов;

– нарушение правил (требований) безопасного обращения с отходами при осуществлении деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов, если это создает угрозу жизни и (или) условия возникновения чрезвычайной ситуации техногенного характера, причинения существенного вреда окружающей среде.

Лицензия предоставляется на 5 лет, но срок может быть продлен в порядке, предусмотренном для переоформления лицензии. Действие лицензии приостанавливается в случае привлечения владельца лицензии за нарушение лицензионных требований к административной ответственности и вынесения решения суда о приостановлении деятельности лицензиата (ст. 13 ФЗ от 08.08.2001 № 128-ФЗ).

В случае, если в установленный судьей срок лицензиат не устранил нарушение лицензионных требований, лицензирующий орган обязан обратиться в суд с заявлением об аннулировании лицензии.

В области обращения с отходами комментируемым законом предусмотрены нормы, содержащие общие требования:

– при проектировании, строительстве, реконструкции, консервации и ликвидации предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов (ст. 10);

– при эксплуатации предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов (ст. 11);

– к объектам размещения отходов (ст. 12);

– к обращению с отходами на территориях муниципальных образований (ст. 13);

– к обращению с ломом и отходами цветных и (или) черных металлов и их отчуждению (ст. 13.1);

– к обращению с опасными отходами (ст. 14);

– к профессиональной подготовке лиц, допущенных к обращению с опасными отходами (ст. 15);

– к транспортированию отходов I - IV класса опасности (ст. 16);

– к трансграничному перемещению отходов (ст. 17).

Глава IV. Нормирование, государственный учет и отчетность в области обращения с отходами

В главе IV рассмотрены нормирование, государственный учет и отчетность в области обращения с отходами. Для индивидуальных предпринимателей и юри-

дических лиц, осуществляющих деятельность в области обращения с отходами, устанавливаются нормативы образования отходов и лимиты на их размещение. Лимиты на размещение отходов устанавливают в соответствии с нормативами предельно допустимых вредных воздействий на окружающую природную среду. Индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, обязаны разрабатывать проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение и представлять их на утверждение в территориальные органы уполномоченного органа.

Лимиты на размещение отходов (за исключением опасных) устанавливаются сроком на пять лет при условии ежегодного подтверждения индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами неизменности производственного процесса и используемого сырья. При отсутствии такого подтверждения до окончания отчетного года, равно как и при нарушении установленных нормативов и лимитов, деятельность индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в области обращения с отходами может быть ограничена, приостановлена или прекращена в порядке, предусмотренном законодательством РФ.

Статья 19 устанавливает обязанность индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, осуществляющих деятельность в области обращения с отходами, вести в учет образовавшихся, размещенных, использованных, обезвреженных, переданных другим лицам или полученных от других лиц отходов и своевременно подавать отчетность в области обращения с отходами.

При нарушении нормативов образования отходов и лимитов на их размещение деятельность индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в области обращения с отходами может быть ограничена, приостановлена или прекращена в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации. Индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, обязаны вести в установленном порядке учет образовавшихся, использованных, обезвреженных, переданных другим лицам или полученных от других лиц, а также размещенных отходов.

На территории РФ ведется единый государственный кадастр отходов, который включает в себя федеральный классификационный каталог отходов, государственный реестр объектов размещения отходов, а также банк данных об отходах и о технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов (ст. 20).

Глава V. Экономическое регулирование в области обращения с отходами

Основными принципами экономического регулирования в области обращения с отходами являются:

– уменьшение количества отходов и вовлечение их в хозяйственный оборот;

– платность размещения отходов;

– экономическое стимулирование деятельности в области обращения с отходами.

Экономическое стимулирование деятельности в области обращения с отходами осуществляется:

– посредством понижения размера платы за размещение отходов индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, осуществляющим деятельность, в процессе которой образуются отходы, при внедрении ими технологий, обеспечивающих уменьшение количества отходов;

– применения ускоренной амортизации основных производственных фондов, связанных с осуществлением деятельности в области обращения с отходами.

Глава VI. Контроль в области обращения с отходами

В Российской Федерации осуществляется государственный, производственный и общественный контроль в области обращения с отходами. Государственный контроль осуществляют специально уполномоченные федеральные органы исполнительной власти в области обращения с отходами и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Государственный контроль за деятельностью в области обращения с отходами включает в себя (ст. 25):

– контроль за выполнением экологических требований (государственный экологический контроль) в области обращения с отходами;

– контроль за выполнением санитарно-эпидемиологических и иных требований в области обращения с отходами;

– контроль за соблюдением требований к трансграничному перемещению отходов;

– контроль за соблюдением требований пожарной безопасности в области обращения с отходами;

– контроль за соблюдением требований предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, возникающих при обращении с отходами;

– контроль за соблюдением требований и правил транспортирования опасных отходов;

– контроль за выполнением мероприятий по уменьшению количества отходов и вовлечению отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья;

– контроль за достоверностью предоставляемой информации в области обращения с отходами и отчетности об отходах;

– выявление нарушений законодательства в области обращения с отходами и контроль за принятием мер по устранению таких нарушений;

– привлечение в установленном порядке индивидуальных предпринимателей и юридических лиц к ответственности за нарушение законодательства в области обращения с отходами, применение штрафных санкций, предъявление исков о возмещении ущерба, причиненного окружающей среде и здоровью человека в результате нарушения законодательства в области обращения с отходами.

Юридические лица, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, организуют и осуществляют производственный контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области обращения с отходами. Общественный контроль в области обращения с отходами осуществляют граждане или общественные объединения в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Глава VII. Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации в области обращения с отходами

Неисполнение или ненадлежащее исполнение законодательства Российской Федерации в области обращения с отходами должностными лицами и гражданами влечет за собой дисциплинарную, административную, уголовную или гражданско-правовую ответственность. Исковые требования об ограничении, о приостановлении или о прекращении деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в области обращения с отходами, осуществляемой с нарушением законодательства Российской Федерации, рассматриваются судом (ст.29).

Глаза VIII. Заключительные положения.

5.6 Основные положения Федерального закона «Об экологической экспертизе» (№ 174-ФЗ от 23.11.1995 г., *последние изменения от 30.12.2008 г)*

Для решения вопросов эффективности экологического контроля и управления, соблюдения природоохранных норм и правил на всех стадиях реализации того или иного проекта 23 ноября 1995 г. в Российской Федерации вступил в силу закон "Об экологической экспертизе, который вместе с регламентом по проведению государственной экологической экспертизы от 17.06.1997 является основополагающей нормативно-правовой базой проведения государственных экологических экспертиз на территории Российской Федерации.

Настоящий законодательный акт направлен на реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду посредством предупреждения негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду.

Закон состоит из 10 глав:

Глава I. Общие положения

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 (ст. 1).

Экологическая экспертиза основывается на установленных законом принципах (ст. 3):

– презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

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

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

– обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы;

– достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу;

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

– научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы;

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

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

В юридическом и природоохранительном плане важно, что государственная экспертиза:

а) выполняет функции предупредительного контроля;

б) служит инструментом обеспечения выполнения экологических требований;

в) является правовой гарантией реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду;

г) является средством учета общественного мнения при принятии экологически значимых решений.

Документы экспертизы могут быть использованы в качестве доказательств при судебном рассмотрении дел.

Обозначено, что в Российской Федерации осуществляются государственная экологическая экспертиза и общественная экологическая экспертиза. Последняя проводится по инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также органов местного самоуправления. Возможность проведения такой экспертизы должна быть зафиксирована в Уставе инициатора экспертизы.

Глава II. Полномочия Президента Российской Федерации, органов государственной власти и органов местного самоуправления

Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в области экологической экспертизы.

Правительство Российской Федерации в области экологической экспертизы:

– утверждает порядок проведения государственной экологической экспертизы;

– контролирует исполнение законодательства Российской Федерации об экологической экспертизе федеральными органами государственной власти;

– осуществляет меры по обеспечению соблюдения законов, а также по обеспечению прав граждан и юридических лиц в области экологической экспертизы;

– ежегодно отчитывается о своей деятельности в области экологической экспертизы перед Президентом Российской Федерации;

– определяет федеральный орган исполнительной власти в области экологической экспертизы, его функции и полномочия.

– Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление следующих полномочий в области экологической экспертизы:

– принятие нормативных правовых актов в области экологической экспертизы объектов регионального уровня с учетом специфики экологических, социальных и экономических условий соответствующего субъекта Российской Федерации;

– организация и проведение государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня;

– осуществление контроля за соблюдением законодательства об экологической экспертизе при осуществлении хозяйственной и иной деятельности на объектах, подлежащих государственному экологическому контролю, осуществляемому органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

– информирование населения о намечаемых и проводимых экологических экспертизах и об их результатах.

Министерство природных ресурсов и экологии РФ в области экологической экспертизы (ст. 6):

– согласовывает структуру органов исполнительной власти субъектов РФ в области экологической экспертизы;

– осуществляет надзор за исполнением нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов РФ по вопросам переданных полномочий, с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене указанных нормативных правовых актов или о внесении в них изменений;

– осуществляет контроль и надзор за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий;

– в случае необходимости готовит и вносит для принятия решения в Правительство РФ предложения об изъятии соответствующих полномочий у органов государственной власти субъектов РФ;

– устанавливает содержание и формы представления отчетности об осуществлении переданных полномочий, в случае необходимости устанавливает целевые прогнозные показатели.

Российская Федерация может передавать часть своих полномочий в области проведения экологической экспертизы органам государственной власти *субъектов* РФ такие как:

– принятие нормативных правовых актов в области экологической экспертизы объектов регионального уровня с учетом специфики экологических, социальных и экономических условий соответствующего субъекта РФ;

– организация и проведение государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня;

– осуществление контроля за соблюдением законодательства об экологической экспертизе при осуществлении хозяйственной и иной деятельности на объектах, подлежащих государственному экологическому контролю, осуществляемому органами исполнительной власти субъектов РФ;

– информирование населения о намечаемых и проводимых экологических экспертизах и об их результатах.

При этом высшее должностное лицо субъекта РФ (губернатор):

– самостоятельно назначает на должность и освобождает от должности руководителей органов исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющих переданные полномочия;

– утверждает по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы структуру органов субъекта РФ в области экологической экспертизы;

– самостоятельно организует деятельность по осуществлению переданных полномочий;

– обеспечивает своевременное представление в уполномоченный орган отчетности по установленной форме об осуществлении переданных полномочий, о достижении целевых прогнозных показателей в случае их установления, экземпляров нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъекта РФ по вопросам переданных полномочий.

К полномочиям субъектов РФ в области экологической экспертизы относятся (ст. 6.1):

– получение от соответствующих органов информации об объектах экологической экспертизы, реализация которых может оказывать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду в пределах территории соответствующего субъекта РФ;

– делегирование экспертов для участия в качестве наблюдателей в заседаниях экспертных комиссий государственной экологической экспертизы объектов экологической экспертизы в случае реализации этих объектов на территории соответствующего субъекта РФ и в случае возможного воздействия на окружающую среду в пределах территории соответствующего субъекта РФ хозяйственной и иной деятельности, намечаемой другим субъектом РФ.

К полномочиям органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (ст. 9):

– делегирование экспертов для участия в качестве наблюдателей в заседаниях экспертных комиссий государственной экологической экспертизы объектов экологической экспертизы в случае реализации этих объектов на соответствующей территории и в случае возможного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, намечаемой другой административно-территориальной единицей;

– принятие и реализация в пределах своих полномочий решений по вопросам экологической экспертизы на основании результатов общественных обсуждений, опросов, референдумов, заявлений общественных экологических организаций (объединений) и движений, информации об объектах экологической экспертизы;

– организация общественных обсуждений, проведение опросов, референдумов среди населения о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе;

– организация по требованию населения общественных экологических экспертиз;

– информирование федеральных органов исполнительной власти в области экологической экспертизы о намечаемой хозяйственной и иной деятельности на территории соответствующего муниципального образования;

– информирование органов прокуратуры, федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды и органов государственной власти субъектов РФ о начале реализации объекта экологической экспертизы без положительного заключения государственной экологической экспертизы;

– осуществление в соответствии с законодательством РФ иных полномочий в данной области.

В соответствии с законом "Об экологической экспертизе" целями экологической экспертизы являются: определение соответствия намечаемой деятельности требованиям, установленным нормативными правовыми актами РФ и субъектов РФ по вопросам охраны окружающей природной среды; определение полноты выявления масштабов прогнозируемого воздействия на окружающую среду в результате осуществления намечаемой деятельности; определение экологической обоснованности и допустимости реализации намечаемой деятельности; обеспечение достаточности предусмотренных мер экологической безопасности и сохранению природного потенциала.

Глава III. Государственная экологическая экспертиза

Объектами государственной экологической экспертизы *федерального уровня* являются (ст. 11):

– проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти РФ;

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

– проекты соглашений о разделе продукции;

– материалы обоснования лицензий на осуществление отдельных видов деятельности, которые оказывают негативное воздействие на окружающую среду и лицензирование которых осуществляется в соответствии с ФЗ от 08.08.2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и законодательством в области использования атомной энергии федеральными органами исполнительной власти;

– проекты технической документации на новые технику, технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду, а также технической документации на новые вещества, которые могут поступать в природную среду;

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

– объекты государственной экологической экспертизы, указанные в ФЗ от 30.11.1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», ФЗ от 17.12.1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», ФЗ от 31.07.1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»;

– проектная документация объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения, а также проектная документация особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, объектов обороны и безопасности, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, в случаях, если строительство, реконструкция, капитальный ремонт таких объектов на землях особо охраняемых природных территорий допускаются законодательством РФ и законодательством субъектов РФ;

– проектная документация объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I - V класса опасности;

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

1. доработки такого объекта по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы;
2. реализации такого объекта с отступлениями от документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы, и (или) в случае внесения изменений в указанную документацию;
3. истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы;
4. внесения изменений в документацию, получившую положительное заключение государственной экологической экспертизы.

Объектами государственной экологической экспертизы *регионального уровня* являются (ст. 12):

– проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти субъектов РФ;

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

– материалы обоснования лицензий на осуществление отдельных видов деятельности, лицензирование которых осуществляется в соответствии с ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» органами исполнительной власти субъектов РФ (за исключением материалов обоснования лицензий на осуществление деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов);

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

– проектная документация объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения;

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

1) доработки такого объекта по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы;

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

3) истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы;

4) внесения изменений в документацию, на которую имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы.

Государственная экологическая экспертиза проводится экспертной комиссией, образованной федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации для проведения экологической экспертизы конкретного объекта при условии ее предварительной оплаты заказчиком. В состав экспертной комиссии включаются внештатные эксперты, а также штатные сотрудники и штатные сотрудники органов государственной власти субъектов РФ в случаях предусмотренных нормативными актами РФ.

Заключение, подготовленное экспертной комиссией, после его утверждения федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов РФ приобретает статус заключения государственной экологической экспертизы. Заключение может быть положительным или отрицательным.

Положительное заключение государственной экологической экспертизы является одним из обязательных условий финансирования и реализации объекта государственной экологической экспертизы и имеет юридическую силу в течение срока в нем определенного.

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

Заключения государственной экологической экспертизы могут быть оспорены в судебном порядке. Повторное проведение государственной экологической экспертизы осуществляется на основании решения суда.

В соответствии со ст. 14 п. 4 Федерального закона "Об экологической экспертизе" срок проведения государственной экологической экспертизы определяется сложностью объекта экспертизы, учитывающей экологическую опасность намечаемой деятельности, сложность природных условий, опасность

природных процессов и экологической ситуации в районе намечаемой хозяйственной и иной деятельности. Срок проведения государственной экологической экспертизы составляет: для простых объектов - до 30 дней; объектов средней сложности - до 60 дней; сложных объектов - 120 дней.

Срок проведения государственной экологической экспертизы может быть продлен, но не должен превышать шести месяцев для сложных объектов, с поправками ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» и статьи 49 и 54 Градостроительного Кодекса Российской Федерации» 2008 года, срок проведения государственной экологической экспертизы в отношении проектной документации объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения - три месяца.

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

В соответствии со статьями 11 и 12 Федерального закона "Об экологической экспертизе" экологическая экспертиза может быть проведена повторно, основанием для повторного рассмотрения материалов по объектам экспертизы являются: доработка материалов по замечаниям и предложениям, изложенным в уведомлении экспертного подразделения, проводившего первоначальное рассмотрение материалов, направленных на государственную экологическую экспертизу, или содержащихся в отрицательном заключении экспертной комиссии государственной экологической экспертизы; изменение условий природопользования; реализация объекта экспертизы с отступлениями от ранее принятых решений, получивших положительное заключение государственной экологической экспертизы; истечение срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы; решение суда, арбитражного суда. Повторная государственная экологическая экспертиза проводится экспертной комиссией, как правило, в первоначальном (ранее осуществлявшем экспертизу этого объекта) составе и образуется тем же уполномоченным органом в области государственной экологической экспертизы.

Повторная экспертиза по решению судебных органов осуществляется экспертным подразделением государственной экологической экспертизы, определяемым решением суда.

Финансовое обеспечение повторной государственной экологической экспертизы осуществляется заказчиком в установленном порядке. В случаях проведения повторной государственной экологической экспертизы по поручению судебных органов решение о компенсации затрат на проведение государственной экологической экспертизы принимается судом. После завершения повторной государственной экологической экспертизы заключение государственной экологической экспертизы направляется судебному органу, по решению которого она проводилась.

Глава IV. Права граждан и общественных организаций (объединений) в области экологической экспертизы, общественная экологическая экспертиза

Положения главы определяют, что общественная экологическая экспертиза организуется и проводится по инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также по инициативе органов местного самоуправления общественными организациями (объединениями), основным направлением деятельности которых в соответствии с их уставами является охрана окружающей среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы, и которые зарегистрированы в порядке, установленном законодательством РФ (ст. 20).

Граждане и общественные организации (объединения) в области экологической экспертизы имеют право (ст. 19):

– выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы хозяйственной и иной деятельности, реализация которой затрагивает экологические интересы населения, проживающего на данной территории;

– направлять в письменной форме федеральному органу исполнительной власти и органам государственной власти субъектов РФ аргументированные предложения по экологическим аспектам намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

– получать от федерального органа исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ, организующих проведение государственной экологической экспертизы конкретных объектов экологической экспертизы, информацию о результатах ее проведения;

– осуществлять иные действия в области экологической экспертизы, не противоречащие законодательству РФ.

Общественная экологическая экспертиза может проводиться в отношении указанных в Законе объектов, за исключением тех, сведения о которых составляют государственную, коммерческую и (или) иную охраняемую законом тайну.

Общественная экологическая экспертиза проводится независимо от проведения государственной экологической экспертизы.

Общественные организации (объединения), осуществляющие общественную экологическую экспертизу в установленном законом порядке, имеют право:

– получать от заказчика документацию, подлежащую экологической экспертизе, в установленном Законом объеме и содержании;

– знакомиться с нормативно-технической документацией, устанавливающей требования к проведению государственной экологической экспертизы;

– участвовать в качестве наблюдателей через своих представителей в заседаниях экспертных комиссий государственной экологической экспертизы и участвовать в проводимом ими обсуждении заключений общественной экологической экспертизы.

Порядок проведения общественной экологической экспертизы предусматривает определенные условия (ст. 23) по государственной регистрации за-

явления общественных организаций (объединений) о ее проведении и обязанность известить население о начале и результатах ее проведения.

Орган местного самоуправления в семидневный срок со дня подачи заявления о проведении общественной экологической экспертизы обязан его зарегистрировать или отказать в его регистрации. Заявление о проведении общественной экологической экспертизы, в регистрации которого в указанный срок не было отказано, считается зарегистрированным.

Основаниями для отказа в государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы (ст. 24) могут быть:

– общественная экологическая экспертиза ранее была дважды проведена в отношении объекта общественной экологической экспертизы;

– заявление о проведении общественной экологической экспертизы было подано в отношении объекта, сведения о котором составляют государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну;

– копия документа, подтверждающего государственную регистрацию общественной организации (объединения), не была представлена;

– устав общественной организации (объединения), организующей и проводящей общественную экологическую экспертизу, не содержит указания в качестве основного вида деятельности охрану окружающей среды, организацию и проведение экологической экспертизы;

– не выполнены требования к содержанию заявления о проведении общественной экологической экспертизы.

Должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность за незаконный отказ в государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы.

Заключение общественной экологической экспертизы направляется федеральному органу исполнительной власти в области экологической экспертизы или органу государственной власти субъекта РФ, осуществляющему государственную экологическую экспертизу, заказчику документации, подлежащей общественной экологической экспертизе, органам, принимающим решение о реализации объектов экологической экспертизы, органам местного самоуправления и может передаваться другим заинтересованным лицам.

Заключение общественной экологической экспертизы приобретает юридическую силу после утверждения его федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органом государственной власти субъекта РФ.

Глава V. Права и обязанности заказчиков документации, подлежащей экологической экспертизе

Заказчики документации, подлежащей экологической экспертизе, имеют право (ст. 26):

– получать от федерального органа исполнительной власти в области экологической экспертизы или органа государственной власти субъекта РФ, организующего проведение государственной экологической экспертизы, информацию о сроках проведения экологической экспертизы, затрагивающей интересы этих заказчиков;

– получать для ознакомления от федерального органа исполнительной власти в области экологической экспертизы или органа государственной власти субъекта РФ, организующего проведение государственной экологической экспертизы, нормативно-технические и инструктивно-методические документы о проведении государственной экологической экспертизы;

– обращаться в федеральный орган исполнительной власти в области экологической экспертизы или орган государственной власти субъекта РФ, организующий проведение государственной экологической экспертизы, с требованиями устранения нарушений установленного порядка проведения государственной экологической экспертизы;

– представлять пояснения, замечания, предложения в письменной или устной форме относительно объектов государственной экологической экспертизы;

– оспаривать заключения государственной экологической экспертизы в судебном порядке;

– предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного умышленным нарушением законодательства РФ об экологической экспертизе.

Заказчики документации, подлежащей экологической экспертизе, обязаны (ст. 27):

– представлять на экологическую экспертизу документацию, в том числе на повторное проведение государственной экологической экспертизы;

– оплачивать проведение государственной экологической экспертизы;

– передавать федеральным органам исполнительной власти в области экологической экспертизы, органам государственной власти субъектов РФ и общественным организациям (объединениям), организующим проведение экологической экспертизы, необходимые материалы, сведения, расчеты, дополнительные разработки относительно объектов экологической экспертизы;

– осуществлять намечаемую хозяйственную и иную деятельность в соответствии с документацией, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы;

– передавать данные о выводах заключения государственной экологической экспертизы в кредитные организации для открытия финансирования реализации объекта государственной экологической экспертизы.

Глава VI. Финансирование экологической экспертизы

Финансирование государственной экологической экспертизы, в том числе ее повторное проведение, осуществляется за счет средств заказчика документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, в соответствии со сметой расходов на проведение государственной экологической экспертизы (ст. 28).

Финансирование общественной экологической экспертизы осуществляется за счет собственных средств общественных организаций (объединений), общественных экологических и других фондов, целевых добровольных денежных взносов граждан и организаций, а также за счет средств, выделяемых в соответствии с решением соответствующих органов местного самоуправления (ст. 29).

Перечисленные заказчиком финансовые средства расходуются исключительно на проведение государственной экологической экспертизы и органы го-

сударственной власти РФ и субъектов РФ несут ответственность за их целевое использование.

Глава VII. Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации об экологической экспертизе

Неисполнение или ненадлежащее исполнение законодательства РФ об экологической экспертизе влечет привлечение виновных лиц к административной, гражданско-правовой, дисциплинарной, материальной и уголовной ответственности в соответствии с законодательством РФ.

В ст. 30 перечислены виды нарушений, сгруппированные по субъекту. Они представляют собой действия или бездействие разного характера (экологические, должностные, финансовые), которые могут квалифицироваться по различным статьям УК РФ и КоАП РФ. Согласно закону, заказчик и заинтересованные лица могут быть привлечены к ответственности за непредставление документации на экологическую экспертизу; за фальсификацию материалов, сведений и данных, представляемых на экологическую экспертизу, а также сведений о ее результатах; за принуждение эксперта к подготовке заведомо ложного заключения, создание препятствий организации и проведению экологической экспертизы; за уклонение от представления уполномоченным государственным органам или общественным организациям, организующим и производящим экологическую экспертизу, необходимых материалов, сведений и данных; за реализацию объекта без положительного заключения экспертизы; за осуществление хозяйственной и иной деятельности, не соответствующей документации, которая получила положительное заключение государственной экологической.

Руководители экспертных комиссий и их члены могут быть привлечены к ответственности за нарушение требований законодательства об экологической экспертизе, об охране окружающей среды, стандартов и иных нормативно-технических документов; за необоснованность и фальсификацию выводов заключения экспертизы, сокрытие сведений. Должностные лица государственных органов исполнительной власти, органов федерального надзора и контроля, органов местного самоуправления могут привлекаться к ответственности за фальсификацию сведений и данных о результатах проведения экспертизы; за выдачу разрешений на специальное природопользование или на осуществление иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду, без положительного заключения государственной экологической экспертизы; за организацию и (или) проведение экспертизы неправомочными на то органами и организациями, прямое или косвенное вмешательство в работу специально уполномоченных государственных органов в области экологической экспертизы, экспертных комиссий и экспертов в целях оказания влияния на ход и результаты проведения государственной и общественной экологической экспертизы; за незаконный отказ от государственной регистрации заявлений о проведении общественной экологической экспертизы. Нарушением законодательства банковскими организациями, их должностными лицами, иными юридическими лицами, а также гражданами является финансирование и кредитование реализации объекта экологической экспертизы без положительного заключения. Законом предусмотрена и ответственность руководителей специально уполномоченных государственных ор-

ганов в области экологической экспертизы, руководителей экспертных комиссий за нарушение правил и порядка проведения экспертизы, формирования экспертных комиссий, расходования средств и т.п. В числе нарушений указаны фальсификация материалов, принуждение эксперта к подготовке заведомо ложного заключения, нарушение порядка формирования экспертной комиссии, фальсификация выводов заключения, незаконный отказ от государственной регистрации заявлений о проведении общественной экологической экспертизы, финансирование и кредитование реализации объекта без положительного заключения и др.

Глава VIII. Разрешение споров в области экологической экспертизы

Статья 35. Утратила силу (ФЗ от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ).

Глава IX. Международные договоры Российской Федерации

В случае если международным договором РФ установлены иные правила в области экологической экспертизы, чем те, которые предусмотрены ФЗ «Об экологической экспертизе», применяются правила международного договора.

Глава X. Заключительные положения

5.7 Основные положения ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (N 33-ФЗ от 14 марта 1995 года)

Федеральный закон от 14 марта 1995 года N 33 «Об особо охраняемых природных территориях» включает 12 разделов:

I. Общие положения

Настоящий Федеральный закон регулирует отношения в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий 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.

Особо охраняемые природные территории - 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.

Особо охраняемые природные территории относятся к объектам общенационального достояния.

Система законодательства об особо охраняемых природных территориях - многоуровневая категория. На федеральном уровне она представлена настоящим Федеральным законом, принимаемыми в соответствии с ним другими законами (именно таким является Федеральный закон “О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах”) и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. На региональном уровне система законодательства подразделяется на законы и другие правовые акты

республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Отношения, связанные с использованием природных ресурсов особо охраняемых природных территорий, регулируются также Земельным кодексом Российской Федерации, Законом Российской Федерации “О недрах”, Водным кодексом Российской Федерации, Лесным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом “О животном мире”. Так, Лесным кодексом Российской Федерации определены способы рубок, допускаемых в лесах государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, памятников природы.

Ст. 125 Лесного кодекса Российской Федерации устанавливает, что государственные природные заповедники осуществляют функции государственного управления на закрепленных за ними участках лесного фонда. Этой же статьей, а также ст. 126 и 127 установлено, что использование, охрана, защита и воспроизводство лесов на территориях государственных природных заповедников, национальных парков и природных парков осуществляется в соответствии с настоящим Кодексом и законодательством Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях.

Ст. 95 Земельного кодекса Российской Федерации относит к землям особо охраняемых природных территорий земли государственных природных заповедников, национальных парков, государственных природных заказников, природных парков, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, а также земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов. Этой же статьей установлен запрет определенных видов хозяйственной деятельности на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения. Ст. 27 Земельного кодекса установлен запрет на изъятие земельных участков, занятых государственными природными заповедниками и национальными парками.

Согласно ст. 23 Федерального закона “О животном мире” на территориях государственных природных заповедников, национальных парков и на других особо охраняемых природных территориях охрана животного мира и среды его обитания осуществляется в соответствии с режимом особой охраны данных территорий, который устанавливается Федеральным законом “Об особо охраняемых природных территориях”.

Имущественные отношения в области организации и функционирования государственных природных заповедников, национальных парков и других особо охраняемых природных территорий регулируются соответствующими статьями действующего Гражданского кодекса Российской Федерации (в части особенностей функционирования юридических лиц, в том числе некоммерческих организаций, объектов гражданских прав, материальных и нематериальных благ и их защиты, регулирования сделок, прав собственности и других вещных прав, обязательственного права и отдельных видов обязательств). Эти отношения регулируются гражданским законодательством, которое, в свою очередь, предусматривает определенные в этой части ограничения, конкретизированные в специальном законодательстве. Например, согласно ст. 129 Гражданского кодекса Российской Федерации, виды объектов гражданских прав,

нахождение которых в обороте не допускается, должны быть прямо указаны в законе. Согласно этой же статье, земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться и переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах. Так, настоящий Федеральный закон не допускает возможности отчуждения и перехода от одного лица к другому иными способами природных ресурсов и недвижимого имущества государственных природных заповедников, а также запрещает в границах национальных парков приватизацию земельных участков и находящихся на них зданий и сооружений.

С учетом особенностей режима особо охраняемых природных территорий и статуса находящихся на них природоохранных учреждений различаются следующие категории указанных территорий:

- государственные природные заповедники, в том числе биосферные;
- национальные парки;
- природные парки;
- государственные природные заказники;
- памятники природы;
- дендрологические парки и ботанические сады;
- лечебно-оздоровительные местности и курорты.

Правительство Российской Федерации, соответствующие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления могут устанавливать и иные категории особо охраняемых природных территорий (территории, на которых находятся зеленые зоны, городские леса, городские парки, памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, охраняемые речные системы, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, микрозаповедники и другие).

В целях защиты особо охраняемых природных территорий от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к ним участках земли и водного пространства могут создаваться охранные зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности.

Все особо охраняемые природные территории учитываются при разработке территориальных комплексных схем, схем землеустройства и районной планировки.

На основании принятых схем развития и размещения особо охраняемых природных территорий или территориальных схем охраны природы органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают решения о резервировании земельных участков, которые предполагается объявить особо охраняемыми природными территориями, и об ограничении на них хозяйственной деятельности.

Особо охраняемые природные территории могут иметь федеральное, региональное или местное значение.

В первом случае они являются федеральной собственностью и находятся в ведении федеральных органов государственной власти, во втором - собственностью субъектов Российской Федерации и находятся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации. ООПТ местного значения являются собственностью муниципальных образований и находятся в веде-

нии органов местного самоуправления.

Территории государственных природных заповедников и национальных парков относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения. Территории государственных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов могут быть отнесены либо к особо охраняемым природным территориям федерального значения, либо к особо охраняемым природным территориям регионального значения. Природные парки являются особо охраняемыми природными территориями регионального значения. Лечебно-оздоровительные местности и курорты могут объявляться особо охраняемыми природными территориями местного значения.

Особо охраняемые природные территории федерального и регионального значения определяются соответственно Правительством Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Особо охраняемые природные территории местного значения определяются в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Сведения о статусе ООПТ, их географическом положении и границах, режиме особой охраны этих территорий, природопользователях, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности включает в себя государственный кадастр особо охраняемых природных территорий (ст.4), который ведется в целях оценки состояния природно-заповедного фонда, определения перспектив развития сети данных территорий, повышения эффективности государственного контроля за соблюдением соответствующего режима, а также учета данных территорий при планировании социально-экономического развития регионов.

Разделы 2-8 настоящего законодательного акта рассматривают вопросы задач и порядка образования и функционирования, режима охраны, особенностей правового положения отдельных категорий особо охраняемых природных территорий.

II. Государственные природные заповедники

Государственные природные заповедники являются природоохранными, научно-исследовательскими и эколого-просветительскими учреждениями, имеющими целью сохранение и изучение естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем.

На территории государственных природных заповедников полностью изымаются из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и объекты (земля, водные объекты, недра, растительный и животный мир), имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение как образцы естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира (абзац в редакции, введенной в действие с 18 июля 2008 года Федеральным законом от 14 июля 2008 года N 118-ФЗ).

На государственные природные заповедники возлагаются следующие задачи:

– осуществление охраны природных территорий в целях сохранения биологического разнообразия и поддержания в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов;

– организация и проведение научных исследований, включая ведение Летописи природы;

– осуществление экологического мониторинга в рамках общегосударственной системы мониторинга окружающей среды;

– экологическое просвещение;

– участие в государственной экологической экспертизе проектов и схем размещения хозяйственных и иных объектов;

– содействие в подготовке научных кадров и специалистов в области охраны окружающей среды.

Государственный природный заповедник учреждается постановлением Правительства Российской Федерации, принимаемым по представлению федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Расширение территории государственного природного заповедника производится в том же порядке.

На прилегающих к территориям государственных природных заповедников участках земли и водного пространства создаются охранные зоны с ограниченным режимом природопользования.

На территории государственного природного заповедника запрещается любая деятельность, противоречащая задачам государственного природного заповедника и режиму особой охраны его территории, установленному в положении о данном государственном природном заповеднике, допускаются мероприятия и деятельность, направленные на:

– экологического мониторинга;

– сохранение в естественном состоянии природных комплексов, восстановление и предотвращение изменений природных комплексов и их компонентов в результате антропогенного воздействия;

– поддержание условий, обеспечивающих санитарную и противопожарную безопасность;

– предотвращение условий, способных вызвать стихийные бедствия, угрожающие жизни людей и населенным пунктам;

– осуществление выполнение научно-исследовательских задач;

– ведение эколого-просветительской работы;

– осуществление контрольно-надзорных функций.

На территориях государственных природных заповедников запрещается интродукция живых организмов в целях их акклиматизации.

В государственных природных заповедниках могут выделяться участки, на которых исключается всякое вмешательство человека в природные процессы. Размеры этих участков определяются исходя из необходимости сохранения всего природного комплекса в естественном состоянии.

На специально выделенных участках частичного хозяйственного использования, не включающих особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых создавался государственный природный заповедник, допускается деятельность, которая направлена на обеспечение функционирования

государственного природного заповедника и жизнедеятельности граждан, проживающих на его территории, и осуществляется в соответствии с утвержденным индивидуальным положением о данном государственном природном заповеднике.

Пребывание на территории государственных природных заповедников граждан, не являющихся работниками данных заповедников, или должностных лиц, не являющихся сотрудниками органов, в ведении которых находятся данные заповедники, допускается только при наличии разрешений этих органов или дирекций государственных природных заповедников.

Расположение государственного природного заповедника на территориях двух и более субъектов Российской Федерации не может быть основанием для нарушения его территориальной целостности или изменения статуса.

Статус ***государственных природных биосферных заповедников*** (ст.10) имеют государственные природные заповедники, которые входят в международную систему биосферных резерватов, осуществляющих глобальный экологический мониторинг.

К территориям государственных природных биосферных заповедников в целях проведения научных исследований, экологического мониторинга, а также апробирования и внедрения методов рационального природопользования, не разрушающих окружающую среду и не истощающих биологические ресурсы, могут быть присоединены территории биосферных полигонов, в том числе с дифференцированным режимом особой охраны и функционирования.

III. Национальные парки

Национальные парки являются природоохранными, эколого-просветительскими и научно-исследовательскими учреждениями, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма.

Национальные парки относятся исключительно к объектам федеральной собственности. Здания, сооружения, историко-культурные и другие объекты недвижимости закрепляются за национальными парками на праве оперативного управления.

На территориях национальных парков устанавливается дифференцированный режим особой охраны с учетом их природных, историко-культурных и иных особенностей. Исходя из указанных особенностей на территориях национальных парков могут быть выделены различные функциональные зоны, в том числе:

– заповедная, в пределах которой запрещены любая хозяйственная деятельность и рекреационное использование территории;

– особо охраняемая, в пределах которой обеспечиваются условия для сохранения природных комплексов и объектов и на территории которой допускается строго регулируемое посещение;

– познавательного туризма, предназначенная для организации экологического просвещения и ознакомления с достопримечательными объектами национального парка;

– рекреационная, в том числе предназначенная для отдыха, развития физической культуры и спорта;

– охраны историко-культурных объектов, в пределах которой обеспечиваются условия для их сохранения;

– обслуживания посетителей, предназначенная для размещения мест ночлега, палаточных лагерей и иных объектов туристского сервиса, культурного, бытового и информационного обслуживания посетителей;

– хозяйственного назначения, в пределах которой осуществляется хозяйственная деятельность, необходимая для обеспечения функционирования национального парка.

На территориях национальных парков запрещается любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам и которая противоречит целям и задачам национального парка,

На территории национальных парков возможна организация рекреационной деятельности, в том числе физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности, которая осуществляется с соблюдением режима особой охраны.

IV. Природные парки

Природные парки являются природоохранными рекреационными учреждениями, находящимися в ведении субъектов Российской Федерации, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях.

На природные парки возлагаются следующие задачи:

– сохранение природной среды, природных ландшафтов;

– создание условий для отдыха (в том числе массового) и сохранение рекреационных ресурсов;

– разработка и внедрение эффективных методов охраны природы и поддержание экологического баланса в условиях рекреационного использования территорий природных парков.

Решение об образовании природных парков принимают органы государственной власти субъектов Российской Федерации по представлению федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды. На территориях природных парков устанавливаются различные режимы особой охраны и использования в зависимости от экологической и рекреационной ценности природных участков. Исходя из этого на территориях природных парков могут быть выделены природоохранные, рекреационные, агрохозяйственные и иные функциональные зоны, включая зоны охраны историко-культурных комплексов и объектов.

На территориях природных парков запрещается деятельность, влекущая за собой изменение исторически сложившегося природного ландшафта, снижение или уничтожение экологических, эстетических и рекреационных качеств природных парков, нарушение режима содержания памятников истории и культуры.

В границах природных парков могут быть запрещены или ограничены

виды деятельности, влекущие за собой снижение экологической, эстетической, культурной и рекреационной ценности их территорий.

С природными парками согласовываются вопросы социально-экономической деятельности юридических лиц, расположенных на территориях природных парков и их охранных зон, а также проекты развития населенных пунктов.

V. Государственные природные заказники

Государственные природные заказники - это территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса. Объявление территории государственным природным заказником допускается как с изъятием, так и без изъятия у пользователей, владельцев и собственников земельных участков.

Государственные природные заказники могут быть федерального или регионального значения. Они могут иметь различный профиль, в том числе быть:

– комплексными (ландшафтными), предназначенными для сохранения и восстановления природных комплексов (природных ландшафтов);

– биологическими (ботаническими и зоологическими), предназначенными для сохранения и восстановления редких и исчезающих видов растений и животных, в том числе ценных видов в хозяйственном, научном и культурном отношениях;

– палеонтологическими, предназначенными для сохранения ископаемых объектов;

– гидрологическими (болотными, озерными, речными, морскими), предназначенными для сохранения и восстановления ценных водных объектов и экологических систем;

– геологическими, предназначенными для сохранения ценных объектов и комплексов неживой природы.

Государственные природные заказники федерального значения находятся в ведении федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды и финансируются за счет средств федерального бюджета и других не запрещенных законом источников

Государственные природные заказники федерального значения учреждаются решением Правительства Российской Федерации на основании представления федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Государственные природные заказники регионального значения образуются органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления.

На территориях государственных природных заказников постоянно или временно запрещается или ограничивается любая деятельность, если она противоречит целям создания государственных природных заказников или причиняет вред природным комплексам и их компонентам.

Задачи и особенности режима особой охраны территории конкретного государственного природного заказника федерального значения определяются

положением о нем, утверждаемым федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды, если заказник регионального значения - органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принявшими решение о создании этого государственного природного заказника.

Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, которые расположены в границах государственных природных заказников, обязаны соблюдать установленный в государственных природных заказниках режим особой охраны и несут за его нарушение административную, уголовную и иную установленную законом ответственность.

VI. Памятники природы

Памятники природы - уникальные, невосполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношениях природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения.

Памятники природы могут быть федерального, регионального значения.

Природные объекты и комплексы объявляются памятниками природы федерального значения, а территории, занятые ими, - особо охраняемыми природными территориями федерального значения Правительством Российской Федерации по представлению федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды, если речь идет о памятнике природы регионального значения - соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы допускается с изъятием занимаемых ими земельных участков у собственников, владельцев и пользователей этих участков.

На территориях, на которых находятся памятники природы, и в границах их охранных зон запрещается всякая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятников природы.

Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, на которых находятся памятники природы, принимают на себя обязательства по обеспечению режима особой охраны памятников природы.

VII. Дендрологические парки и ботанические сады

Дендрологические парки и ботанические сады являются природоохранными учреждениями, в задачи которых входит создание специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществление научной, учебной и просветительской деятельности. Территории дендрологических парков и ботанических садов предназначаются только для выполнения их прямых задач, при этом земельные участки передаются в бессрочное (постоянное) пользование дендрологическим паркам, ботаническим садам, а также научно-исследовательским или образовательным учреждениям, в ведении которых находятся дендрологические парки и ботанические сады.

Дендрологические парки и ботанические сады могут быть федерального, регионального значения и образуются соответственно решениями исполнительных органов государственной власти Российской Федерации или представительных и исполнительных органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

На территориях дендрологических парков и ботанических садов запрещается всякая деятельность, не связанная с выполнением их задач и влекущая за собой нарушение сохранности флористических объектов.

Территории дендрологических парков и ботанических садов могут быть разделены на различные функциональные зоны, в том числе:

– экспозиционную, посещение которой разрешается в порядке, определенном дирекциями дендрологических парков или ботанических садов;

– научно-экспериментальную, доступ в которую имеют только научные сотрудники дендрологических парков или ботанических садов, а также специалисты других научно-исследовательских учреждений;

– административную.

Задачи, научный профиль, особенности правового положения, организационное устройство, особенности режима особой охраны конкретного дендрологического парка и ботанического сада определяются в положениях о них, утверждаемых соответствующими органами исполнительной власти, принявшими решения об образовании этих учреждений.

VIII. Лечебно-оздоровительные местности и курорты

Территории (акватории), пригодные для организации лечения и профилактики заболеваний, а также отдыха населения и обладающие природными лечебными ресурсами (минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, пляжи, части акваторий и внутренних морей, другие природные объекты и условия), могут быть отнесены к ***лечебно-оздоровительным местностям.*** Такие территории могут иметь федеральное, региональное или местное значение.

Освоенные и используемые в лечебно-профилактических целях территории, которые обладают природными лечебными ресурсами, а также располагают необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры, являются ***курортами***.

В границах лечебно-оздоровительных местностей и курортов запрещается (ограничивается) деятельность, которая может привести к ухудшению качества и истощению природных ресурсов и объектов, обладающих лечебными свойствами.

Для лечебно-оздоровительных местностей и курортов, где природные лечебные ресурсы относятся к недрам (минеральные воды, лечебные грязи и другие), устанавливаются округа горно-санитарной охраны. В остальных случаях устанавливаются округа санитарной охраны. Внешний контур округа санитарной (горно-санитарной) охраны является границей лечебно-оздоровительной местности или курорта.

IX. Организация охраны особо охраняемых природных территорий

Охрана природных комплексов и объектов на территориях государственных природных заповедников и национальных парков осуществляется специальной государственной инспекцией по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков, работники которой входят в штат соответствующих природоохранных учреждений.

Работники государственных природных заповедников и национальных парков, являющиеся государственными инспекторами по охране территорий

этих государственных природных заповедников и национальных парков а также работники, осуществляющие охрану территорий государственных природных заказников федерального значения, в соответствии с законодательством Российской Федерации наделяются большим перечнем полномочий, от проверки разрешений на право пребывания на территории ООПТ до задержания лиц, нарушивших законодательство Российской Федерации об ООПТ.

Вышеуказанные категории работников пользуются также всеми правами должностных лиц, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор (государственных лесных инспекторов), и должностных лиц федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды (пункт в редакции, введенной в действие с 1 января 2005 года Федеральным законом от 29 декабря 2004 года N 199-ФЗ; в редакции, введенной в действие с 8 декабря 2006 года Федеральным законом от 4 декабря 2006 года N 201-ФЗ).

X. Ответственность за нарушение режима особо охраняемых природных территорий

Настоящим федеральным законом (ст. 36. п.2.) и другими законодательными актами Российской Федерации устанавливается уголовная и другие виды ответственности за нарушение режима особо охраняемых природных территорий

Нарушение установленного режима или иных правил охраны и использования окружающей природной среды и природных ресурсов на территориях государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, а также на территориях, на которых находятся памятники природы, и иных особо охраняемых природных территорий, их охранных зон влечет за собой наложение в административном порядке штрафа на граждан в размере от одного до двадцати минимальных размеров оплаты труда и на должностных лиц - от трех до сорока минимальных размеров оплаты труда с конфискацией орудий и продукции незаконного природопользования или без таковой.

Под нарушением иных правил охраны и использования окружающей природной среды и природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях и в их охранных зонах следует понимать действия, запрещаемые иными правовыми актами (Правилами пожарной безопасности в лесах Российской Федерации, Санитарными правилами в лесах Российской Федерации, региональными правилами охоты, бассейновыми правилами любительского и спортивного рыболовства и т. п.).

Согласно ст. 262 Уголовного кодекса Российской Федерации, нарушение режима заповедников, заказников, национальных парков, памятников природы и других особо охраняемых государством природных территорий, повлекшее причинение значительного ущерба, — наказывается штрафом в размере от ста до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного до пяти месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок до двух лет.

Согласно же ст. 258 УК РФ, незаконная охота, если это деяние совершено на территории заповедника или заказника, - наказывается штрафом в размере от

двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев.

Кроме того, согласно ст. 256 УК Российской Федерации, незаконная добыча рыбы, морского зверя и иных водных животных или промысловых морских растений, если это деяние совершено на территории заповедника или заказника, — наказывается штрафом в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев.

Вред, причиненный природным объектам и комплексам в границах особо охраняемых природных территорий, подлежит возмещению в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера ущерба, а при их отсутствии — по фактическим затратам на их восстановление.

XI. Международные договоры в области особо охраняемых природных территорий

Раздел XI настоящего федерального закона включает одну статью, которая гласит, что «если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим Федеральным законом, то применяются правила международного договора».

В настоящее время к числу основных международных договоров, касающихся особо охраняемых природных территорий России, относятся:

– Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц;

– Конвенция об охране Всемирного культурного и природного наследия;

– двусторонние (трехсторонние) соглашения о создании и функционировании особо охраняемых природных территорий, примыкающих к государственной границе.

XII. Заключительные положения.

Настоящий Федеральный закон вступил в силу 22 марта 1995 г. со дня его опубликования в “Российской газете”.

5.8 Основные положения Водного кодекса Российской Федерации (№ 74-ФЗ от 03.06.2006 г., *в редакции от 23.07.2008 г.)*

Воды являются важнейшим компонентом окружающей природной среды, возобновляемым, ограниченным и уязвимым природным ресурсом, используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на ее территории, обеспечивают экономическое, социальное, экологическое благополучие населения, существование животного и растительного мира.

Отношения по поводу вод реализуются Водным кодексом путем установления
правовых основ использования и охраны водных объектов (вступил в силу с 01.01.2007 г.).

Водный кодекс включает в себя семь глав:

Глава 1. Общие положения.

Глава содержит общую характеристику водных правоотношений: раскрываются основные понятия и система водного законодательства, его принципы, классифицируются водные объекты и определен круг участников водных отношений.

В тексте главы даны определения основных понятий, в том числе: водные ресурсы; водный объект; акватория; сточные воды; использование водными объектами (водопользование); охрана водных объектов и т. д.

Акватория - водное пространство в пределах естественных, искусственных или условных границ.

Сточные воды - воды, сброс которых в водные объекты осуществляется после их использования или сток которых осуществляется с загрязненной территории.

Водный объект - природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима.

Использование водных объектов (водопользование) - использование различными способами водных объектов для удовлетворения потребностей Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, физических лиц, юридических лиц;

Охрана водных объектов - система мероприятий, направленных на сохранение и восстановление водных объектов;

Многие понятия водного законодательства заимствованы из естественных наук (прежде всего гидрологии): водный объект, речной бассейн, водный режим, водные ресурсы. Задача законодателя в этом случае состоит в том, чтобы придать данным терминам правовое значение. Например, понятия "речной бассейн" и "водохозяйственные участки" связаны с бассейновыми подходами в управлении водным хозяйством, делением на бассейновые округа (ст. 28), а также с гидрографическим и водохозяйственным районированием территории России (ст. 32). К числу трудных для определения понятий принадлежит термин "водный объект". В ВК РФ 2006 г. дано представление о водном объекте как о постоянном или временном скоплении вод, имеющем характерные формы и признаки водного режима. В свою очередь, водный режим рассматривается как изменение во времени уровня, расхода и объема воды в водном объекте. Для водотоков, водоемов, ледников и снежников присущи различные формы водных режимов и даже агрегатных состояний. Упомянутое скопление вод может быть как в формах рельефа, так и в недрах.

Водный фонд Российской Федерации представляет собой совокупность водных объектов в пределах российской территории. Судя по легальному определению, в водный фонд входят не только поверхностные, но и подземные водные объекты. Это означает, что положения ВК РФ по вопросам водопользования распространяются и на подземные воды.

Основными принципами водного законодательства (ст. 3) провозглашены:

– 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 том числе 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;

– приоритет охраны водных объектов перед их использованием. Использование водных объектов не должно оказывать негативное воздействие на окружающую среду;

– сохранение особо охраняемых водных объектов, ограничение или запрет использования которых устанавливается федеральными законами;

– целевое использование водных объектов. Водные объекты могут использоваться для одной или нескольких целей;

– 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;

– участие граждан, общественных объединений в решении вопросов, касающихся прав на водные объекты, а также их обязанностей по охране водных объектов. Граждане, общественные объединения имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на водные объекты при их использовании и охране. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством Российской Федерации;

– равный доступ физических лиц, юридических лиц к приобретению права пользования водными объектами, за исключением случаев, предусмотренных водным законодательством;

– равный доступ физических лиц, юридических лиц к приобретению в собственность водных объектов, которые в соответствии с настоящим Кодексом могут находиться в собственности физических лиц или юридических лиц;

– регулирование водных отношений в границах бассейновых округов (бассейновый подход);

– регулирование водных отношений в зависимости от особенностей режима водных объектов, их физико-географических, морфометрических и других особенностей;

– регулирование водных отношений исходя из взаимосвязи водных объектов и гидротехнических сооружений, образующих водохозяйственную систему;

– гласность осуществления водопользования. Решения о предоставлении водных объектов в пользование и договоры водопользования должны быть доступны любому лицу, за исключением информации, отнесенной законодательством Российской Федерации к категории ограниченного доступа;

– комплексное использование водных объектов. Использование водных объектов может осуществляться одним или несколькими водопользователями;

– платность использования водных объектов. Пользование водными объектами осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных законодательством Российской Федерации;

– экономическое стимулирование охраны водных объектов. При определении платы за пользование водными объектами учитываются расходы водопользователей на мероприятия по охране водных объектов;

– использование водных объектов в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для осуществления традиционного природопользования.

Названные в комментируемой статье принципы направлены на обеспечение экологических приоритетов и учет интересов всех участников водных отношений.

Участниками водных правоотношений выступают Российская Федерация, субъекты Федерации, муниципальные образования, физические и юридические лица. От имени Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований действуют их органы власти.

В комментируемой главе указывается, что от имени Российской Федерации и ее субъектов, а также муниципальных образований в водных отношениях выступают соответственно федеральные, региональные и муниципальные органы власти.

На федеральном уровне в водные отношения вступают Правительство РФ, Министерство природных ресурсов РФ (МПР России), Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет). Кроме того, участниками водных отношений признаются также органы, входящие в систему МПР России: Агентство водных ресурсов РФ (Росводресурсы), Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор).

В ходе административной реформы за Министерством природных ресурсов и экологии РФ было закреплено право нормативно-правового регулирования водных отношений. В свою очередь, Росводресурсы занимается уже правоприменением, в частности оказанием услуг и управлением водным хозяйством. При этом контроль и надзор над использованием и охраной вод в рамках системы МПР России осуществляется Росприроднадзором.

Деятельность Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) также затрагивает водные отношения. В частности, в полномочия этого подчиненного Правительству РФ органа входят контроль и надзор над соблюдением собственниками гидротехнических сооружений (ГТС) и эксплуатирующими организациями норм и правил безопасности ГТС на объектах промышленности и энергетики. Таким образом, Ростехнадзор отвечает за исполнение Федерального закона от 21 июля 1997 г. N 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений».

Глава 2. Право собственности и другие права на водные объекты

Водный кодекс закрепляет, что водные объекты находятся в собственности Российской Федерации, за исключением прудов и обводненных карьеров (реки, водохранилища и др.), расположенные в границах земельного участка,

принадлежащего на праве собственности субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, физическому лицу, юридическому лицу, причем в единственном числе. Это значит, что, например, пруд, имеющий «водную» (гидравлическую) связь с другим прудом или водным объектом, не может находиться в частной собственности. В то же время в собственности одного лица могут находиться два или больше обособленных прудов и обводненных карьеров, расположенных на разных земельных участках, либо на одном земельном участке, если между прудами и обводненными карьерами нет гидравлической связи. Все остальные водные объекты могут находиться только в федеральной собственности, что означает запрет их приватизации и купли-продажи.

Согласно статьям 8, 9 ВК РФ формы собственности на подземные водные объекты, их границы, основания и порядок приобретения права пользования ими определяются законодательством о недрах. Следовательно, отношения по использованию водного фонда регламентируются не только водным законодательством, но и законодательства о недрах. В свою очередь, различия поверхностных и подземных водных объектов обусловливают ведение по водному фонду как водного реестра, так и учета подземных вод, предусмотренного законодательством о недрах.

Согласно статье 102 ЗК РФ земли поверхностных водных объектов, гидротехнических и иных водохозяйственных сооружений, расположенных на водных объектах, образуют категорию земель водного фонда. Данная категория земель существует в нашей стране с конца 60-х годов XX в. и до сих пор находится в государственной собственности.

Особое внимание уделено принудительному порядку прекращения права водопользования. Основанием принудительного прекращения права пользования водным объектом по решению суда является:

– нецелевое использование водного объекта;

– использование водного объекта с нарушением законодательства Российской Федерации;

– неиспользование водного объекта в установленные договором водопользования или решением о предоставлении водного объекта в пользование сроки.

Принудительное прекращение права пользования водными объектами возможно также в случаях возникновения необходимости их использования для государственных или муниципальных нужд и осуществляется органами государственной власти или органами местного самоуправления в пределах их компетенции.

Предъявлению требования о прекращении права пользования водным объектом должно предшествовать вынесение предупреждения исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления. Форма предупреждения о предъявлении требования о прекращении права пользования водным объектов утверждена Приказом МПР России от 07.02.2007 г. № 49.

При прекращении права пользования водным объектом водопользователь обязан:

– прекратить в установленный срок использование водного объекта;

– обеспечить консервацию или ликвидацию гидротехнических и иных сооружений, расположенных на водных объектах,

– осуществить природоохранные мероприятия, связанные с прекращением использования водного объекта.

Глава 3. Договор водопользования. Решение о предоставлении водного объекта в пользование

В третьей главе водного кодекса РФ определен порядок предоставления водных объектов в пользование. Основанием для приобретения права пользования водным объектом в одних случаях является договор, в других - решение о предоставлении водного объекта в пользование. По договору водопользования одна сторона - исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления (п. 4 ст. 11), обязуется предоставить другой стороне - водопользователю водный объект или его часть в пользование за плату.

Из полномочий собственника вытекает и право заключать договор водопользования. В полномочия органов государственной власти Российской Федерации входят владение, пользование и распоряжение водными объектами, находящимися в федеральной собственности. Аналогичные полномочия утверждаются за органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления относительно водных объектов, находящихся соответственно в региональной или муниципальной собственности.

В соответствии с новым Водным кодексом возрастает значение договоров водопользования, которые из вторичного (после лицензии) правового института превращаются в первичный. В связи с этим упразднено лицензирование водопользования, что означает ограничение государственного администрирования в водном хозяйстве. В ряде случаев основанием заключения договора водопользования становятся результаты торгов, а именно аукционов. Порядок проведения аукционов определяется постановлением Правительства РФ.

В статье 13 ВК РФ 2006 г. названы существенные условия договора водопользования. Прежде всего, это предмет договора водопользования, т.е. сам водный объект или его часть. При этом должны быть указаны береговая линия, служащая границей водного объекта, или границы части водного объекта (заводь, затон, плес, рукав), переданной в договорное пользование. Законодательство признает необходимым для договора указание целей, видов и условий использования водного объекта (в том числе объема допустимого забора или изъятия водного ресурса). Также определяется срок договора водопользования, который согласно статье 14 ВК РФ не может превышать 20 лет. Кроме того, устанавливаются размер, условия и сроки внесения платы за водопользование. Согласно статье 20 ВК РФ платежи в рамках договора водопользования должны стимулировать экономное использование и охрану водных объектов и дифференцироваться в зависимости от речного бассейна.

Водный кодекс РФ (ст. 21-23) предусматривает возможность получения водных объектов, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований в пользование *на основании решений* уполномоченных органов государственной власти или органов местного самоуправления в целях (п. 2 ст. 11):

– обеспечения обороны страны и безопасности государства;

– сброса сточных вод и (или) дренажных вод;

– строительства причалов, судоподъемных и судоремонтных сооружений;

– создания стационарных и (или) плавучих платформ, искусственных островов, искусственных земельных участков на землях, покрытых поверхностными водами;

– строительства гидротехнических сооружений, мостов, а также подводных и подземных переходов, трубопроводов, подводных линий связи, других линейных объектов, если такое строительство связано с изменением дна и берегов водных объектов;

– разведки и добычи полезных ископаемых;

– проведения дноуглубительных, взрывных, буровых и других работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов;

– подъема затонувших судов;

– сплава древесины в плотах и с применением кошелей;

– забора (изъятия) водных ресурсов для орошения земель сельскохозяйственного назначения (в том числе лугов и пастбищ);

– организованного отдыха детей, а также организованного отдыха ветеранов, граждан пожилого возраста, инвалидов.

Решения о предоставлении водного объекта в пользование в известной мере занимают нишу отмененных лицензий на водопользование, что способствует расширенному применению гражданско-правовых механизмов в области водных отношений.

Водный кодекс (ст. 23) закрепляет общий порядок обращения и принятия решения о предоставлении водных объектов в пользование, согласно которому заинтересованное лицо должно обратиться в соответствующий исполнительный государственный орган или орган местного самоуправления, в чьем ведении находится данный водный объект с заявлением о предоставлении такого водного объекта или его части в пользование с обоснованием цели, вида и срока водопользования.

При этом уполномоченный орган обязан рассмотреть заявление в течение тридцати дней со дня его получения и принять решение о предоставлении такого водного объекта или его части в пользование либо об отказе в предоставлении, о чем направляет заявителю мотивированный отказ. Отказ может быть обжалован в судебном порядке.

Решение о предоставлении водного объекта (или его части) в пользование принимается по специальной типовой форме, утвержденной МПР России и подлежит государственной регистрации в государственном водном реестре. Только после его регистрации данное решение вступает в юридическую силу

Порядок подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование регламентируются в «Правилах подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование» *(утв. Постановление Правительства РФ от 30.12.2006 г. № 844).*

В соответствии с определением договоров пользования водными объектами уполномоченные на то исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления обязуются за плату предоставить водный

объект или его часть в пользование. В данном случае речь идет о разнообразных поверхностных водных объектах (водотоках и водоемах). Исключение составляют подземные водные объекты, использование которых согласно статье 9 ВК РФ регламентируется законодательством о недрах. Хотя ВК РФ 1995 г. допускал заключение договоров пользования подземными водными объектами, практика правоприменения оставила эту норму нереализованной. Использование, в том числе добыча, подземных вод предусматривалось и, наверное, будет предусматриваться в дальнейшем в рамках недропользования. При этом не исключается, что обновленное законодательство о недрах предусмотрит договор добычи подземных вод.

Законодателем создан важный стимул поощрения добросовестных и образцовых водопользователей. Водопользователи, надлежащим образом исполнявшие свои обязанности, в случае истечения срока действия договора сохраняют преимущественное перед другим лицом право на заключение договора водопользования на новый срок.

Отсутствие в договоре хотя бы одного из существенных условий означает, что условия водопользования не согласованы, а договор не заключен.

Договор водопользования признается заключенным с момента его государственной регистрации в государственном водном реестре.

Водопользователь может передать свои права и обязанности по договору водопользования третьим лицам, за исключением прав и обязанностей в части забора (изъятия) водных ресурсов из поверхностных водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (ст. 19). Предусмотрена регистрация в государственном водном реестре передачи прав и обязанностей по договору водопользования. Только после регистрации права и обязанности считаются преданными.

Не требуется заключение договора водопользования или принятие решения о предоставлении водного объекта в пользование в случае, если водный объект используется для:

– судоходства (в том числе морского судоходства), плавания маломерных судов;

– осуществления разового взлета, разовой посадки воздушных судов;

– забора (изъятия) из подземного водного объекта водных ресурсов, в том числе водных ресурсов, содержащих полезные ископаемые и (или) являющихся природными лечебными ресурсами, а также термальных вод;

– забора (изъятия) водных ресурсов в целях обеспечения пожарной безопасности, а также предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий;

– забора (изъятия) водных ресурсов для санитарных, экологических и (или) судоходных попусков (сбросов воды);

– забора (изъятия) водных ресурсов судами в целях обеспечения работы судовых механизмов, устройств и технических средств;

– воспроизводства водных биологических ресурсов;

– проведения государственного мониторинга водных объектов и других природных ресурсов;

– проведения геологического изучения, а также геофизических, геодезических, картографических, топографических, гидрографических, водолазных работ;

– рыболовства, рыбоводства, охоты;

– осуществления традиционного природопользования в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;

– санитарного, карантинного и другого контроля;

– охраны окружающей среды, в том числе водных объектов;

– научных, учебных целей;

– разведки и добычи полезных ископаемых, строительства трубопроводов, дорог и линий электропередачи на болотах, за исключением болот, отнесенных к водно-болотным угодьям, а также болот, расположенных в поймах рек;

– полива садовых, огородных, дачных земельных участков, ведения личного подсобного хозяйства, а также водопоя, проведения работ по уходу за сельскохозяйственными животными;

– купания и удовлетворения иных личных и бытовых нужд граждан в соответствии со статьей 6 настоящего Кодекса;

– проведения дноуглубительных и других работ в акватории морского или речного порта, а также работ по содержанию внутренних водных путей Российской Федерации;

– создания искусственных земельных участков в морском или речном порту.

Глава 4. Управление в области использования и охраны водных объектов

В главе определены полномочия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации, органов местного самоуправления в области водных отношений, порядок их разграничения, а также регламентируются отдельные функции управления (мониторинг и реестр водных объектов, контроль и надзор над использованием и охраной водных объектов и т.д.).

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области водных отношений относятся (ст. 24):

– владение, пользование, распоряжение водными объектами, находящимися в федеральной собственности;

– разработка, утверждение и реализация схем комплексного использования и охраны водных объектов и внесение изменений в эти схемы;

– осуществление федерального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов;

– организация и осуществление государственного мониторинга водных объектов;

– установление порядка ведения государственного водного реестра и его ведение;

– утверждение порядка подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование, порядка подготовки и заключения договора водопользования;

– определение порядка создания и осуществления деятельности бассейновых советов;

– гидрографическое и водохозяйственное районирование территории Российской Федерации;

– установление ставок платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, порядка расчета и взимания такой платы;

– установление порядка утверждения нормативов допустимого воздействия на водные объекты и целевых показателей качества воды в водных объектах;

– территориальное перераспределение стока поверхностных вод, пополнение водных ресурсов подземных водных объектов;

– утверждение правил использования водохранилищ;

– установление режимов пропуска паводков, специальных попусков, наполнения и сработки (выпуска воды) водохранилищ;

– определение порядка осуществления государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов;

– определение порядка резервирования источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;

– установление порядка использования водных объектов для взлета, посадки воздушных судов;

– осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;

– утверждение методики исчисления вреда, причиненного водным объектам;

– определение критериев отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов, региональному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов;

– утверждение перечней объектов, подлежащих федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов;

– установление перечня должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов;

– иные установленные настоящим Кодексом полномочия.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области водных отношений относятся (ст. 25):

– владение, пользование, распоряжение водными объектами, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации;

– установление ставок платы за пользование водными объектами, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации, порядка расчета и взимания такой платы;

– участие в деятельности бассейновых советов;

– разработка, утверждение и реализация программ субъектов Российской Федерации по использованию и охране водных объектов или их частей, расположенных на территориях субъектов Российской Федерации;

– резервирование источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;

– осуществление регионального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов, за исключением водных объектов, подлежащих федеральному государственному контролю и надзору;

– утверждение правил пользования водными объектами для плавания на маломерных судах;

– утверждение правил охраны жизни людей на водных объектах;

– участие в организации и осуществлении государственного мониторинга водных объектов;

– осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;

– осуществление мер по охране водных объектов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;

– утверждение перечней объектов, подлежащих региональному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов;

– установление перечня должностных лиц, осуществляющих региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов.

Законодателем предусмотрена возможность передачи от Российской Федерации к органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществления отдельных полномочий в области водных отношений (ст. 26), в частности:

– предоставление водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, в пользование на основании договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование;

– осуществление мер по охране водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации;

– осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и полностью расположенных на территориях субъектов Российской Федерации.

Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти вправе принимать нормативные правовые акты по вопросам переданных полномочий, а также издавать обязательные для исполнения методические указания и инст-

руктивные материалы по осуществлению переданных полномочий органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Передача указанных полномочий не распространяется на водоемы, которые полностью расположены на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов Российской Федерации. Перечень таких водоемов установлен в Постановлении Правительства РФ от 31.12.2008 г. № 2054-р.

Средства на осуществление передаваемых полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета. Общий объем субвенций определяется по методике, утвержденной Правительством Российской Федерации, исходя из квоты забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов, выделенной определенному субъекту Российской Федерации, количества жителей, проживающих на территориях, подверженных негативному воздействию вод, протяженности береговой линии водных объектов в границах поселения.

Средства на осуществление указанных полномочий носят целевой характер и не могут быть использованы на другие цели. В случае использования средств не по целевому назначению федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, вправе осуществить взыскание указанных средств в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Контроль за расходованием средств на осуществление переданных полномочий проводится Федеральной службой финансово-бюджетного надзора и Счетной палатой Российской Федерации.

К полномочиям органов местного самоуправления в отношении водных объектов, находящихся в собственности муниципальных образований, относятся (ст. 27):

– владение, пользование, распоряжение такими водными объектами;

– осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий;

– осуществление мер по охране таких водных объектов;

– установление ставок платы за пользование такими водными объектами, порядка расчета и взимания этой платы;

– установление правил использования водных объектов общего пользования, расположенных на территориях муниципальных образований, для личных и бытовых нужд;

– предоставление гражданам информации об ограничениях водопользования на водных объектах общего пользования, расположенных на территориях муниципальных образований.

Статья 30 Водного кодекса РФ предусматривает проведение на территории РФ ***государственного мониторинга водных объектов***, который является составной частью государственного мониторинга окружающей среды и представляет собой систему наблюдений, оценки и прогноза изменений состояния водных объектов, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований, собственности физических лиц, юридических лиц

Основными целями государственного водного мониторинга являются:

– своевременного выявления и прогнозирования развития негативных процессов, влияющих на качество воды в водных объектах и их состояние, разработки и реализации мер по предотвращению негативных последствий этих процессов;

– оценки эффективности осуществляемых мероприятий по охране водных объектов;

– информационного обеспечения управления в области использования и охраны водных объектов, в том числе для государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов.

Государственный мониторинг водных объектов включает в себя:

– регулярные наблюдения за состоянием водных объектов, количественными и качественными показателями состояния водных ресурсов, а также за режимом использования водоохранных зон;

– сбор, обработку и хранение сведений, полученных в результате наблюдений;

– внесение сведений, полученных в результате наблюдений, в государственный водный реестр;

– оценку и прогнозирование изменений состояния водных объектов, количественных и качественных показателей состояния водных ресурсов.

Государственный мониторинг водных объектов состоит из:

– мониторинга поверхностных водных объектов;

– мониторинга состояния дна и берегов водных объектов, а также состояния водоохранных зон;

– мониторинга подземных вод;

– наблюдений за водохозяйственными системами, в том числе за гидротехническими сооружениями, а также за объемом вод при водопотреблении и водоотведении.

В Водном кодексе РФ предусматривается введение вместо государственного водного кадастра ***государственного водного реестра*** (ст. 31), в целях информационного обеспечения комплексного использования водных объектов, их целевого использования, охраны, а также в целях планирования и разработки мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий.

Государственный водный реестр представляет собой систематизированный свод документированных сведений о водных объектах, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований, собственности физических лиц, юридических лиц, об их использовании, о речных бассейнах, о бассейновых округах (ст. 31). В нем осуществляется государственная регистрация договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договорам водопользования, а также прекращения договора водопользования.

В государственный водный реестр включаются следующие сведения:

– о бассейновых округах;

– о речных бассейнах;

– о водохозяйственных участках;

– о водных объектах, расположенных в границах речных бассейнов, в том числе об особенностях режима водных объектов, их физико-географических, морфометрических и других особенностях;

– о водохозяйственных системах;

– об использовании водных объектов, в том числе о водопотреблении и водоотведении;

– о гидротехнических и иных сооружениях, расположенных на водных объектах;

– о водоохранных зонах и прибрежных защитных полосах, других зонах с особыми условиями их использования;

– о решениях о предоставлении водных объектов в пользование;

– о договорах водопользования;

– об иных документах, на основании которых возникает право собственности на водные объекты или право пользования водными объектами.

Глава 5. Водопользование

Устанавливаются основные требования к использованию водных объектов, регламентируются ограничение и приостановление водопользования. Кроме того, дан широкий перечень различных целей водопользования: от питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения до обеспечения пожарной безопасности.

Согласно положениям ВК РФ, исходя из условий предоставления водных объектов в пользование водопользование подразделяется на совместное и обособленное. Обособленное водопользование может осуществляться на водных объектах, принадлежащих на праве собственности физическим или юридическим лицам, водных объектах или их частях, находящихся в государственной или муниципальной собственности и предоставленных для обеспечения обороны страны и безопасности государства, иных государственных или муниципальных нужд, обеспечение которых исключает использование водных объектов или их частей другими физическими лицами, юридическими лицами, а также для осуществления рыбоводства.

По способу использования водных объектов водопользование подразделяется на:

– водопользование с забором (изъятием) водных ресурсов из водных объектов при условии возврата воды в водные объекты;

– водопользование с забором (изъятием) водных ресурсов из водных объектов без возврата воды в водные объекты;

– водопользование без забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов.

В статье 39 «Права и обязанности собственников водных объектов, водопользователей при использовании водных объектов» перечислены следующие права собственников водных объектов и водопользователей:

– самостоятельно осуществлять использование водных объектов;

– осуществлять строительство гидротехнических и иных сооружений на водных объектах;

– пользоваться иными, предусмотренными настоящим Кодексом, другими федеральными законами правами.

Собственники водных объектов, водопользователи при использовании водных объектов обязаны:

– не допускать нарушение прав других собственников водных объектов, водопользователей, а также причинение вреда окружающей среде;

– содержать в исправном состоянии эксплуатируемые ими очистные сооружения и расположенные на водных объектах гидротехнические и иные сооружения;

– информировать уполномоченные исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления об авариях и иных чрезвычайных ситуациях на водных объектах;

– своевременно осуществлять мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на водных объектах;

– вести в установленном порядке учет объема забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и объема сброса сточных вод и (или) дренажных вод, их качества, регулярные наблюдения за водными объектами и их водоохранными зонами, а также бесплатно и в установленные сроки представлять результаты такого учета и таких регулярных наблюдений в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти;

– выполнять иные предусмотренные настоящим Кодексом, другими федеральными законами обязанности.

Водный кодекс РФ содержит перечень обстоятельств, когда водопользование может быть приостановлено или ограничено (ст. 41):

– угрозы причинения вреда жизни или здоровью человека;

– возникновения радиационной аварии или иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера;

– причинения вреда окружающей среде;

– в иных предусмотренных федеральными законами случаях.

Приостановление водопользования в случаях предусмотренных КоАП РФ, осуществляется в судебном порядке, в иных случаях приостановление водопользования осуществляется исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления в пределах их компетенции.

Ограничение водопользования устанавливается нормативными правовыми актами исполнительных органов государственной власти, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления или решением суда.

Водный кодекс РФ устанавливает общий порядок регулирования пользования водными объектами при их использовании в целях:

– питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (ст. 43);
– сброса сточных вод и (или) дренажных вод (ст. 44);
– использование водохранилищ (ст. 45);
– производства электрической энергии (ст. 46);
– целей водного и воздушного транспорта (ст. 47);
– сплава древесины (ст. 48);

– лечебных и оздоровительных целей (ст. 49);
– рекреационных целей (ст. 50);
– рыболовства и охоты (ст. 51);
– разведки и добычи полезных ископаемых (ст. 52);
– обеспечения пожарной безопасности (ст. 53);
– в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (ст. 54).

Глава 6. Охрана водных объектов

Охрана водных объектов – это деятельность, направленная на защиту водных объектов от вредного воздействия, на сохранение и восстановление водных объектов.

К основным требованиям охраны водных объектов относятся (ст. 55):

– осуществление собственниками водных объектов мероприятий по их охране, предотвращению их загрязнения, засорения и истощения вод, а также меры по ликвидации последствий указанных явлений;
– осуществление водопользователями водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов при их использовании.

Статьей 56 Водного кодекса РФ запрещается сброс и захоронение в водных объектах:

– отходов производства и потребления;
– ядерных материалов радиоактивных веществ;
– сточных вод, содержание в которых радиоактивных веществ, пестицидов, агрохимикатов и других опасных для здоровья человека веществ и соединений превышает нормативы допустимого воздействия на водные объекты.

Кодексом запрещено также проведение на водном объекте различного вида работ, в результате которых выделяются радиоактивные и (или) токсичные вещества. Образование твердых взвешенных частиц, в результате таких работ, допускается только в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации. Содержание радиоактивных веществ, пестицидов, агрохимикатов и других опасных для здоровья человека веществ и соединений в водных объектах не должно превышать соответственно предельно допустимые уровни естественного радиационного фона, характерные для отдельных водных объектов, и иные установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации нормативы.

В Водном кодексе наряду с общими положениями об охране водных объектов, предусматриваются требования по особым видам водных объектов: болота (ст. 57), ледники и снежники (ст. 58), подземные водные объекты (ст. 59); или же в связи с особыми видами хозяйственной деятельности:

– при проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации водохозяйственной системы (ст. 60);
– при проведении работ (ст. 61);
– при использовании для целей производства электрической энергии (ст. 62).

– Водным кодексом определены водоохранные зоны, в которых установлен особый режим и порядок использования водных объектов:

– зоны, округа санитарной охраны водных объектов, водные ресурсы которых являются природными лечебными ресурсами и которые являются национальным достоянием народов РФ и предназначены для лечения и отдыха населения (ст. 64);

– водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы (ст. 65);

– особо охраняемые водные объекты (ст. 66);

– зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайных ситуаций на водных объектах, в которых в результате техногенных и природных явлений происходят изменения, представляющие угрозу здоровью или жизни человека, объектам животного и растительного мира, другим объектам окружающей среды (ст. 67).

Водоохранными зонами являются территории, которые примыкают к береговой линии морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ и на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления указанных водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира (ст. 65).

В границах водоохранных зон устанавливаются ***прибрежные защитные полосы*****,** на территориях которых вводятся дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности.

В Кодексе весьма подробно определен правовой режим и ширина водоохранных зон и их прибрежных защитных полос. Ранее это предусматривалось лишь на уровне подзаконных нормативных правовых актов.

Ширина водоохранной зоны рек или ручьев устанавливается от их истока для рек или ручьев протяженностью:

– до десяти километров - в размере 50 метров;

– от десяти до пятидесяти километров - в размере 100 метров;

– от пятидесяти километров и более - в размере 200 метров.

Для реки, ручья протяженностью менее десяти километров от истока до устья водоохранная зона совпадает с прибрежной защитной полосой. Радиус водоохранной зоны для истоков реки, ручья устанавливается в размере 50 метров.

Ширина водоохранной зоны озера, водохранилища, за исключением озера, расположенного внутри болота, или озера, водохранилища с акваторией менее 0,5 квадратного километра, устанавливается в размере 50 метров. Ширина водоохранной зоны водохранилища, расположенного на водотоке, устанавливается равной ширине водоохранной зоны этого водотока.

Ширина водоохранной зоны озера Байкал устанавливается ФЗ «Об охране озера Байкал» от 01.05.1999 г. № 94-ФЗ.

Ширина водоохранной зоны моря составляет 500 метров.

Ширина ***прибрежной защитной полосы*** устанавливается в зависимости от уклона берега водного объекта и составляет тридцать метров для обратного или нулевого уклона, сорок метров для уклона до трех градусов и 50 метров для уклона три и более градуса. Для расположенных в границах болот проточных и

сточных озер и соответствующих водотоков ширина прибрежной защитной полосы устанавливается в размере 50 метров.

Ширина прибрежной защитной полосы озера, водохранилища, имеющих особо ценное рыбохозяйственное значение (места нереста, нагула, зимовки рыб и других водных биологических ресурсов), устанавливается в размере двухсот метров независимо от уклона прилегающих земель.

В границах водоохранных зон запрещаются:

– использование сточных вод для удобрения почв;

– размещение кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ;

– осуществление авиационных мер по борьбе с вредителями и болезнями растений;

– движение и стоянка транспортных средств (кроме специальных транспортных средств), за исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твердое покрытие.

В границах прибрежных защитных полос запрещаются:

– распашка земель;

– размещение отвалов размываемых грунтов;

– выпас сельскохозяйственных животных и организация для них летних лагерей, ванн.

Водные объекты могут быть признаны особо охраняемыми (ст. 66). Особо охраняемые водные объекты могут иметь международное, федеральное, региональное и местное значение.

Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов Федерации могут быть установлены категории особо охраняемых водных объектов: участки внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации;

– водно-болотные угодья; водотоки и водоемы, отнесенные к уникальным природным ландшафтам;

– зоны охраны истока или устья водных объектов;

– места нереста ценных видов рыб;

– иные категории водных объектов, рассматриваемых в неразрывной связи с лесами, животным миром и другими природными ресурсами, подлежащими особой охране.

Российским законодательством могут быть предусмотрены иные категории особо охраняемых водных объектов.

Установление особой охраны означает, что водный объект полностью или частично, постоянно или временно изымается из хозяйственной деятельности. Решение об установлении статуса особой охраны принимает орган исполнительной власти по представлению государственного органа управления использованием и охраной водного фонда и органов в области охраны окружающей среды.

Глава 7. Ответственность за нарушение водного законодательства

В седьмой главе Водного кодекса РФ предусматриваются уголовная и административная ответственность за нарушение водного законодательства (ст.

68), а также возмещение виновными лицами вреда в добровольном или принудительном порядке по «Методике исчисления размере вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства» (утв. Приказом МПР России от 30.03.2007 г. № 71), в которой учитываются следующие основные виды причинения вреда:

– загрязнение водных объектов вредными (загрязняющими) веществами, сбрасываемыми в составе сточных, в том числе неорганизованных, вод и поступающими иным способом;

– загрязнение водных объектов в результате аварийных разливов нефти, нефтепродуктов и иных вредных веществ;

– загрязнение водных объектов в результате сброса хозяйственно-фекальных и льяльных сточных вод с судов, а также иных плавучих и стационарных объектов и сооружений;

– засорение акватории, дна и берегов водного объекта бытовыми и производственными отходами, в том числе затопленными судами и иными крупными предметами, брошенными их владельцами;

– засорение акватории, дна и берегов водного объекта при осуществлении запрещенного молевого сплава древесины и лесосплава без судовой тяги.

5.9 Основные положения Земельного Кодекса Российской Федерации (№ 136-ФЗ от 25.10.2001 г., *в редакции от 14.03.2009 г.*)

Комментируемый Кодекс является головным отраслевым законом, обладающим приоритетом в регулировании земельных отношений. Он создает правовые гарантии провозглашенных в Конституции РФ земельных прав граждан; устанавливает приоритет охраны земли перед использованием земли в качестве недвижимости; приоритет охраны жизни и здоровья человека при решении вопроса о затратах, возникающих в связи с использованием земель; приоритет ценных и особо охраняемых земель перед другими категориями земель. Он комплексно регулирует всю совокупность земельных отношений в стране и создает правовые гарантии провозглашенных в Конституции РФ земельных прав граждан.

Кодекс восполнил пробелы, возникшие в земельном законодательстве в предшествующие годы, а также создал ряд новых правовых норм. В частности, урегулированы отношения собственности на землю, изменены порядок и условия предоставления земельных участков в постоянное бессрочное пользование, введено понятие делимых и неделимых земельных участков.

Важное место занимают положения, предусматривающие основания и порядок прекращения прав на землю, отсутствующие в ЗК РСФСР. Позитивным моментом является также установление платности землепользования.

Основные положения данного федерального законодательного акта изложены в 18 главах:

Глава I. Общие положения

В российской правовой системе земельное законодательство выделено в отдельную отрасль. Поэтому вполне логично, что в комментируемой главе, имеющей основополагающее значение для остальных норм Кодекса, сформулированы принципы данной отрасли.

Значение норм-принципов, прежде всего, состоит в том, что они определяют цели, на которые должна быть ориентирована вся нормотворческая деятельность в области земельного законодательства, находящая выражение в нормах, как Кодекса, так и других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации. Этим же принципам должно подчиняться также подзаконное нормотворчество в сфере земельных отношений, осуществляемое Президентом России, Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в рамках их компетенции.

Приоритетным принципом земельного законодательства назван учет значения земли как основы жизни и деятельности человека. Земля представляет особую ценность для человеческого общества, являясь первоначальным источником всякого богатства. В системе природных ресурсов земля обладает отличительными свойствами. Она одновременно выступает в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, операционного базиса для развития рыночной инфраструктуры на основе осуществления хозяйственной деятельности, как недвижимое имущество, объект права собственности и иных вещных прав. По сравнению с иными природными ресурсами земля выполняет наиболее широкие и значимые функции в системе общественных отношений, поэтому комментируемый принцип основывает регулирование отношений по использованию и охране земли на представлениях о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю.

Законодательно установлена неразрывность представлений о земле как о природном ресурсе, природном объекте и недвижимом объекте. И "земля", и "земельный участок" являются природным ресурсом, природным объектом и недвижимым имуществом одновременно.

Следующим принципом земельного законодательства закреплен принцип приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества. Приоритет охраны земли основывается на ее невосполнимости, часто невозможности ее восстановления при нерациональном использовании. Поэтому использовать земельные ресурсы следует так, чтобы с минимальными затратами получать наибольший эффект от их хозяйственной эксплуатации, не нанося при этом землям экономического и экологического вреда.

Третий принцип закрепляет приоритет охраны жизни и здоровья человека, согласно которому при осуществлении деятельности по использованию и охране земель должны быть приняты такие решения и осуществлены такие ви-

ды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное (вредное) воздействие на здоровье человека, даже если это потребует больших затрат. В связи с этим, ЗК РФ содержит обязательность участия общественности в принятии решений о предоставлении земель, за исключением предоставления земельных участков для строительства в собственность без предварительного согласования мест размещения объектов на торгах (конкурсах, аукционах); размещения объекта в городском или сельском поселении в соответствии с градостроительной документацией о застройке и правилами землепользования и застройки (зонированием территорий); предоставления участка гражданину для индивидуального жилищного строительства.

Согласно четвертому принципу граждане Российской Федерации, общественные организации (объединения) и религиозные организации имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством. Названный принцип получил развитие в ст. ст. 30 - 32 ЗК РФ, регулирующих порядок предоставления земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Пятый принцип закрепляет единство судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов. Содержание данного принципа раскрывается в последующих статьях ЗК РФ. Так, согласно статье 35 ЗК РФ при переходе права собственности на здание, строение, сооружение, находящееся на чужом земельном участке, к другому лицу (лицам) оно приобретает право на использование соответствующей части участка, занятой объектом, на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний их собственник. Предусмотрено, что обычно отчуждение здания, строения, сооружения, находящихся на земельном участке, производится вместе с земельным участком, за некоторыми исключениями.

Шестой принцип закрепляет приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель лесного фонда, занятых лесами первой группы, 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. Данный принцип обеспечивается, во-первых, включением таких земель в перечень изъятых из оборота или ограниченных в обороте. Так, согласно пункту 4 статьи 27 ЗК РФ из оборота изъяты земельные участки, занятые государственными природными заповедниками и национальными парками (за исключением случаев, предусмотренных ст. 95 ЗК РФ), согласно пункту 5 этой же статьи ограничены в обороте находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки в пределах особо охраняемых природных территорий, не указанные в пункте 4 статьи; занятые особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами,

включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия и др.

Седьмой принцип основывается на платности использования земли. Согласно данному принципу любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Цели взимания платы за землю заключаются в стимулировании рационального использования, охраны и освоения земель, повышения плодородия почв. Наряду с этим применение такого инструмента, как плата за землю, должно обеспечить выравнивание социально-экономических условий хозяйствования на землях разного качества, развитие инфраструктуры в населенных пунктах, формирование специальных фондов для финансирования этих мероприятий. Законодательство устанавливает две формы платы за землю: земельный налог и арендную плату (ст. 65 ЗК РФ).

Восьмым принципом земельного законодательства является принцип деления земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства. Разграничение земель по категориям служит целям установления определенного вида использования земельного участка, попавшего в ту или иную категорию.

Согласно девятому принципу земельного законодательства разграничение собственности на землю между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями должно производиться федеральными законами. Сказанное означает, что указанное разграничение не может быть произведено законами субъектов РФ и актами органов местного самоуправления. Вопрос о разграничении государственной собственности на землю в настоящее время решается в соответствии с Конституцией РФ, Земельным кодексом РФ и Вводным законом.

Десятый принцип основывается на дифференцированном подходе к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы. Данный принцип связывается с тем, что Российская Федерация является федеративным государством, в состав которого входят субъекты, неоднородные с точки зрения природно-географических особенностей, демографических, экологических, экономических и других признаков, наличия на их территориях природных ресурсов и объектов негативного воздействия на землю. С учетом этих обстоятельств для организации рационального использования и охраны земель все земли в нашей стране подразделяются на различные категории. В основе выделения категорий земель лежит их целевое назначение. Определение целей, для которых могут использоваться земли, является объективно необходимым, чтобы правильно организовать процесс их использования.

Согласно одиннадцатому 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. Данный принцип вытекает из конституционного принципа, закрепленного в статье 36 Конституции РФ, уста-

навливающей в части 2, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно. В то же время в общественных интересах в этой же статье установлено ограничение хозяйственной свободы пользователей земли, состоящее в том, чтобы они не нарушали в результате реализации собственных прав права и законные интересы других лиц, а значит, и всего общества.

Следующим и последним принципом земельного законодательства, закрепленным в ЗК, является принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель, а также принцип государственного регулирования приватизации земли. Согласно пункту 3 статьи 3 ЗК РФ 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. Данное правило ограничивает действие гражданского законодательства в части регулирования вещных отношений по поводу земли и сделок с земельными участками.

Статья 5 закрепляет круг участников земельных отношений. Таковыми являются российские граждане, юридические лица, Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования.

Объектами земельных отношений являются (ст. 6):

– земля как природный объект и природный ресурс;
– земельные участки;
– части земельных участков.

Статья 6 содержит указание на то, что земельный участок как объект земельных отношений может быть делимым и неделимым. Делимым является земельный участок, который может быть разделен на части, каждая из которых после раздела образует самостоятельный земельный участок, разрешенное использование которого может осуществляться без перевода его в состав земель иной категории, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Что касается понятия неделимого земельного участка, то таковым следует признавать земельный участок, полученный путем раздела, который далее не может быть разделен на части без изменения его целевого назначения. Как правило, неделимым земельным участком является земельный участок, на котором расположено здание, строение или сооружение. Земельные участки, площадь которых меньше минимальных размеров, установленных законодательством, также признаются неделимыми.

Под целевым назначением понимается совокупность норм, определяющих основное направление использования земель, функции земель в общественных отношениях: средство производства, база для развития промышленности, место проживания людей и расположения всех существующих природных объектов. Использование земельного участка, его функция относительно стабильны, имеют свои особенности, что составляет особый правовой режим каждой категории.

Земли в Российской Федерации, согласно статье 7, 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.

Строгое следование субъектами земельных правоотношений целевому использованию земель является важнейшей составляющей всего земельного законодательства, так как правовой режим эксплуатации земельных участков в первую очередь выражается в отнесении их к конкретным категориям земель. Суть принципа использования земель в соответствии с их основным целевым назначением заключается в том, что ни собственник земельного участка, ни его владелец, пользователь или арендатор не вправе изменить целевое назначение земельного участка по своему усмотрению. Порядок перевода земель из одной категории в другую устанавливается федеральными законами ФЗ РФ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» № 172-ФЗ от 21.12.2004 г.

В статье 9 ЗК РФ определена компетенция Российской Федерации в области земельный отношений:

– установление основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений;

– установление ограничений прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, а также ограничений оборотоспособности земельных участков;

– государственное управление в области осуществления мониторинга земель, государственного земельного контроля, землеустройства;

– установление порядка резервирования земель, изъятия земельных участков, в том числе путем выкупа, для государственных и муниципальных нужд;

– резервирование земель, изъятие земельных участков, в том числе путем выкупа, для нужд Российской Федерации;

– разработка и реализация федеральных программ использования и охраны земель;

– иные полномочия, отнесенные к полномочиям Российской Федерации Конституцией Российской Федерации, настоящим Кодексом, федеральными законами.

Субъекты Российской Федерации осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в их собственности. К полномочиям субъектов относятся резервирование, изъятие, в том числе путем выкупа, земель для нужд субъектов; разработка и реализация региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов; иные пол-

номочия, не отнесенные к полномочиям Российской Федерации или к полномочиям органов местного самоуправления (ст. 10).

Органами местного самоуправления осуществляются управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности. К полномочиям органов местного самоуправления относятся резервирование земель, изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель (ст. 11).

Глава II. Охрана земель

Под охраной земель понимается система правовых, организационных, экономических и других мероприятий, направленных на их рациональное использование, предотвращение необоснованных изъятий земли из сельскохозяйственного оборота, защиту от вредных воздействий, а также на восстановление продуктивности земель, на воспроизводство и повышение плодородия почв.

Целями охраны земель являются:

– предотвращение деградации, загрязнения, захламления, нарушения земель, других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности;

– обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся деградации, загрязнению, захламлению, нарушению, другим негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности (ст. 12).

В целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по:

– сохранению почв и их плодородия;

– защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления отходами производства и потребления, загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и других негативных (вредных) воздействий, в результате которых происходит деградация земель;

– защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями, а также защите растений и продукции растительного происхождения от вредных организмов (растений или животных, болезнетворных организмов, способных при определенных условиях нанести вред деревьям, кустарникам и иным растениям);

– ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и захламления земель;

– сохранению достигнутого уровня мелиорации;

– рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот;

– сохранению плодородия почв и их использованию при проведении работ, связанных с нарушением земель.

Земли, которые подверглись радиоактивному и химическому загрязнению и на которых не обеспечивается производство продукции, соответствующей установленным законодательством требованиям, подлежат ограничению в использовании, исключению их из категории земель сельскохозяйственного назначения и могут переводиться в земли запаса для их консервации. На таких землях запрещаются производство и реализация сельскохозяйственной продукции (ст. 14). Порядок использования таких земель определяется в соответствии с Постановление Правительства РФ № 112 от 27.02.2004 г. «Об использовании земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, проведении на них мелиоративных и культуртехнических работ, установлении охранных зон и сохранении находящихся на этих землях объектов».

Одним из важнейших средств повышения плодородия земель, сохранения почв является мелиорация земель. Порядок проведения работ по мелиорации земель регулируется Федеральным законом от 10 января 1996 г. N 4-ФЗ "О мелиорации земель". Мелиорация земель осуществляется в целях повышения продуктивности и устойчивости земледелия, обеспечения гарантированного производства сельскохозяйственной продукции на основе сохранения и повышения плодородия земель, а также создания необходимых условий для вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых и малопродуктивных земель и формирования рациональной структуры земельных угодий.

Глава III. Собственность на землю

Содержание права собственности, которое распространяется на любые объекты гражданских прав, в том числе земельные участки, установлено гражданским законодательством. Согласно ст. 209 ГК собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом.

Владение земельным участком представляет собой обладание им как своим. Например, для юридического лица это возможность числить его на своем балансе.

Пользование землей - это возможность извлекать ее полезные свойства: размещать на ней постройки и сооружения, выращивать сельскохозяйственную продукцию и т.д. В соответствии со ст. 40 ЗК собственники земельных участков имеют право использовать для собственных нужд в установленном законом порядке не только поверхность земельного участка и почвенный покров, но и имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, пресные подземные воды, а также закрытые водоемы.

Собственник определяет юридическую судьбу земельного участка. Он вправе отчуждать земельный участок в собственность другим лицам (дарить, продавать, обменивать, завещать, передавать в качестве взноса в уставный капитал коммерческих организаций и т.д.), передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения участком, отдавать его в залог и т.д.

Право собственности на землю защищается законом. Собственник вправе истребовать свой земельный участок из чужого незаконного владения в соответствии со ст. 301 и 303 ГК, а также требовать устранения всяких нарушений его права, хотя бы эти нарушения и не были соединены с лишением владения (ст. 304 ГК).

В соответствии с Конституцией РФ земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (ст. 9). Частной собственностью называется собственность граждан и юридических лиц, в том числе иностранных, за исключением земельных участков, находящихся на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом РФ в соответствии с ФЗ № 4730 от 01.04.1993 г. «О государственной границе Российской Федерации».

Глава IV. Постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение земельными участками, ограниченное пользование чужими земельными участками (сервитут), аренда земельных участков, безвозмездное срочное пользование земельными участками

Данная глава предусматривает перечень вещных прав лиц, не являющихся собственниками земельных участков:

– постоянное (бессрочное) пользование земельными участками (ст. 20);
– пожизненное наследуемое владение земельными участками (ст. 21);
– аренда земельных участков (ст. 22);
– право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут) (ст. 23);
– безвозмездное срочное пользование земельными участками (ст. 24)

Земельные участки предоставляются ***в постоянное (бессрочное) пользование*** государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям, центрам исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления.

Право бессрочного пользования земельными участками приобретенное гражданами и юридическими лицами до введения нового Земельного кодекса сохраняется за ними, но они не вправе распоряжаться этими земельными участками.

В соответствии с ФЗ № 137-ФЗ от 25.10.2001 г. юридические лица обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобрести земельные участки в собственность до 1 января 2010 года. В соответствии с ФЗ № 212-ФЗ от 24.07.2007 г. с 1 января 2011 года КоАП РФ будет дополнен статьей 7.34, устанавливающей ответственность за нарушение сроков и порядка и сроков переоформления права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками в размере от двадцати тысяч до ста тысяч рублей.

Право пожизненного наследуемого владения земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, приобретенное гражданином до введения в действие нового Земельного кодекса также сохраняется, но ограничивается право распоряжения. За исключением случаев перехода прав по наследству на основании свидетельства о праве на наследство.

Переоформление земельных участков в собственность регулируется ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» № 137-ФЗ от 25.10.2001 г.

Статья 22 Земельного кодекса закрепляет особенности ***аренды*** земельных участков. Арендатором земельного участка по действующему земельному за-

конодательству может быть любое физическое и юридическое лицо, в том числе иностранные и лица без гражданства. Использование земельных участков на праве аренды является платным. Размер арендной платы определяется договором аренды и входит в число существенных условий договора (п. 3 ст. 65). Это означает, что если сторонами не определено условие о размере арендной платы, то договор аренды не считается заключенным. При этом порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земельные участки, находящиеся в частной собственности, устанавливаются непосредственно договором. Если земельный участок сдается в аренду из земель, находящихся в собственности Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований, то общие принципы определения арендной платы (порядок, условия и сроки внесения платежей) устанавливаются Правительством РФ, органами государственной власти субъектов Федерации или органами местного самоуправления соответственно.

Глава предусматривает возможность установления ***сервитутов*** в отношении земельных участков. Под сервитутом следует понимать право пользования чужой вещью в известном ограниченном отношении. Основным признаком сервитута является связь двух земельных участков, дающая право собственнику одного из них - господствующего земельного участка требовать от собственника другого - подчиненного земельного участка предоставления себе права ограниченного пользования подчиненным участком в связи с наличием при использовании своего земельного участка нужд, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута.

Законодательством РФ предусматривается возможность установления частного и публичного сервитутов. Публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативно-правовыми актами государственных органов и органов местного самоуправления, в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, без изъятия земельных участков. Установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов общественных слушаний (ст. 23).

Публичные сервитуты могут быть установлены в целях прохода или проезда через земельный участок; использования земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры; размещения на земельном участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним; проведения дренажных работ на земельном участке; забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и водопоя; прогона сельскохозяйственных животных через земельный участок и других случаях.

Собственник земельного участка, землепользователь, землевладелец вправе требовать соразмерную плату за установление или пользование сервитутом, в том числе убытков или предоставления равноценного земельного участка с возмещением убытков.

В безвозмездное срочное пользование земельные участки могут предоставляться из числа земель:

а) находящихся в государственной и муниципальной собственности:

– государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям, центрам исторического наследия президентов РФ, прекративших испол-

нение своих полномочий, а также органам государственный власти и органам местного самоуправления, на срок не более чем один год;

– религиозным организациям;

– лицам, с которыми заключен государственный или муниципальный контракт на строительство объекта недвижимости, осуществляемое полностью за счет средств государственного бюджета или местного бюджета, на основе заказа поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, на срок строительства объекта недвижимости;

– в предусмотренных Лесным кодексом Российской Федерации случаях.

б) находящихся в собственности граждан и юридических лиц:

– иным гражданам и юридическим лицам, на основании договора.

– находящихся в собственности организаций транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, охотничьих хозяйств, государственных природных заповедников и национальных парков:

– гражданам в виде служебного надела.

Глава V. Возникновение прав собственности на землю

Комментируемая статья закрепляет основания возникновения прав на землю, однако не прописывает их однозначно и системно. Согласно ст. 25 права на земельные участки возникают по основаниям, установленным гражданским законодательством, федеральными законами, и подлежат государственной регистрации в соответствии с ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Выделяют следующие основания возникновения права собственности на землю: решения органов государственной власти и органов местного самоуправления; договоры и иные сделки с земельными участками; приобретательная давность; судебные акты.

Возникновение прав на землю из актов государственных органов или органов местного самоуправления. Сделки и административные акты органов местного самоуправления и исполнительных органов государственной власти являются наиболее распространенными основаниями приобретения прав на землю. Гражданин или юридическое лицо, заинтересованные в предоставлении земельного участка для строительства, могут обратиться в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления с заявлением о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта. В данном заявлении должны быть указаны назначение объекта, предполагаемое место его размещения, обоснование примерного размера земельного участка, испрашиваемое право на земельный участок. К заявлению могут прилагаться технико-экономическое обоснование проекта строительства или необходимые расчеты (ст. 31).

Решение о предварительном согласовании места размещения объекта является основанием последующего принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства и действует в течение трех лет.

Возникновение прав на землю в соответствии с договорами или иными сделками. Рассмотрим основные основания возникновения прав на землю из заключенных договоров и иных сделок. Самым распространенным является *договор купли-продажи* земельного участка. Общие положения о продаже ре-

гулируются частью второй главой 30 Гражданского кодекса РФ, в соответствии с которой продавец обязуется передать земельный участок в собственность покупателю, а покупатель обязуется принять земельный участок и уплатить за него определенную денежную сумму (цену).

В соответствии со ст. 37 ЗК РФ объектом купли-продажи могут быть только земельные участки, прошедшие государственный кадастровый учет.

Также одним из основных видов возникновения прав на земельный участок является *договор аренды*. Аренда земельных участков осуществляется только на основе договора. Общие положения о договоре аренды определяются гражданским законодательством, особенности сдачи в аренду земельных участков установлены законодательством земельным. Согласно ст. 606 ГК по договору аренды арендодатель обязуется предоставить арендатору имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование. В отношении земли пользование ею без владения неосуществимо, поэтому арендатор владеет и пользуется полученным в аренду земельным участком. При этом плоды, продукция и доходы, полученные арендатором в результате использования земельного участка в соответствии с договором, считаются его собственностью (это может быть, например, выращенная сельскохозяйственная продукция, доходы от организации на арендованном участке платной автостоянки и т.д.). Арендатор имеет также отдельные права по распоряжению арендованным земельным участком - может сдать его, например, в субаренду.

По общему правилу ст. 609 ГК договор аренды недвижимого имущества, заключенный на срок более 1 года, подлежит государственной регистрации (если иное не установлено законом).

Следующий вид оснований возникновения прав на землю описан с ст. 35 ЗК РФ как ***«переход права на земельный участок при переходе права собственности на здание, строение, сооружение».*** В соответствии со ст. 35 ЗК РФ при переходе права собственности на здание, строение, сооружение, находящиеся на чужом земельном участке, к другому лицу оно приобретает право на использование соответствующей части земельного участка, занятой зданием, строением, сооружением и необходимой для их использования, на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний их собственник.

Отчуждение здания, строения, сооружения, находящихся на земельном участке и принадлежащих одному лицу, проводится вместе с земельным участком, за исключением следующих случаев:

– отчуждение части здания, строения, сооружения, которая не может быть выделена в натуре вместе с частью земельного участка;

– отчуждение здания, строения, сооружения, находящихся на земельном участке, изъятом из оборота.

Возникновение прав на землю в соответствии приобретательной давностью. Следующим основанием возникновения прав на землю признается приобретательная давность. Согласно статье 234 ГК РФ лицо - гражданин или юридическое лицо, не являющееся собственником имущества, но добросовестно, открыто и непрерывно владеющее как своим собственным недвижимым имуществом в течение пятнадцати лет либо иным имуществом в течение пяти лет, приобретает право собственности на это имущество (приобретательная

давность). Данная норма применима к земле как основному виду недвижимого имущества.

Согласно ст. 6 Закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» право собственности на недвижимое имущество, приобретаемое в силу приобретательной давности, подлежит государственной регистрации после установления факта приобретательной давности в судебном порядке.

Возникновение прав на землю в соответствии с иными основаниями.

Права на земельный участок могут возникнуть также из судебного решения, установившего гражданские права и обязанности. В этом случае права на земельный участок могут быть признаны судом, если из материалов и доказательств, представленных суду, следует, что это право принадлежало (либо принадлежит) лицу на том или ином основании. Судебное решение, установившее право на землю, является юридическим основанием, при наличии которого органы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним обязаны осуществить государственную регистрацию права на землю или сделки с землей.

Глава VI. Права и обязанности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков при использовании земельных участков

Собственник земельного участка и лица, не являющиеся собственниками земельных участков *имеют право* (ст. 40):

– использовать для собственных нужд имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, пресные подземные воды, а также пруды, обводненные карьеры в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строения, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов;

– проводить в соответствии с разрешенным использованием оросительные, осушительные, культуртехнические и другие мелиоративные работы, строить пруды и иные водные объекты в соответствии с установленными законодательством требованиями;

– осуществлять другие права на использование земельного участка, предусмотренные законодательством РФ.

Собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, *обязаны* (ст. 42):

– использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту;

– сохранять межевые, геодезические и другие специальные знаки, установленные на земельных участках в соответствии с законодательством;

– осуществлять мероприятия по охране земель, лесов, водных объектов и других природных ресурсов;

– своевременно приступать к использованию земельных участков в случаях, если сроки освоения земельных участков предусмотрены договорами;

– своевременно производить платежи за землю;

– соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов;

– не допускать загрязнение, захламление, деградацию и ухудшение плодородия почв на землях соответствующих категорий;

– выполнять иные требования, предусмотренные законодательством РФ.

Глава VII. Прекращение и ограничение прав на землю

Данная глава предусматривает основания прекращения:

– права собственности на земельный участок (ст. 44);

– постоянного (бессрочного) пользования земельным участком (ст. 45);

– права пожизненного наследуемого владения земельным участком (ст. 45)

– аренды земельного участка (ст. 46);

– права безвозмездного срочного пользования земельным участком (ст. 47);

– сервитута (ст. 48).

Изъятие земельных участков, в том числе путем выкупа, для государственных или муниципальных нужд осуществляется в исключительных случаях, связанных с (ст. 49):

– выполнением международных обязательств Российской Федерации;

– размещением следующих объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов:

1. объекты федеральных энергетических систем и объекты энергетических систем регионального значения;
2. объекты использования атомной энергии;
3. объекты обороны и безопасности;
4. объекты федерального транспорта, путей сообщения, информатики и связи, а также объекты транспорта, путей сообщения, информатики и связи регионального значения;
5. объекты, обеспечивающие космическую деятельность;
6. объекты, обеспечивающие статус и защиту Государственной границы РФ;
7. линейные объекты федерального и регионального значения, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий;
8. объекты электро-, газо-, тепло- и водоснабжения муниципального значения;
9. автомобильные дороги федерального, регионального или межмуниципального, местного значения.

В соответствии со ст. 56 Земельного кодекса могут устанавливаться следующие ограничения прав на землю:

– особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных, санитарно-защитных зонах;

– особые условия охраны окружающей среды, в том числе животного и растительного мира, памятников природы, истории и культуры, археологических объектов, сохранения плодородного слоя почвы, естественной среды обитания, путей миграции диких животных;

– условия начала и завершения застройки или освоения земельного участка в течение установленных сроков по согласованному в установленном порядке проекту, строительства, ремонта или содержания автомобильной дороги (участка автомобильной дороги) при предоставлении прав на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности;

– иные ограничения использования земельных участков в случаях, установленных настоящим Кодексом, федеральными законами.

Ограничения прав на землю устанавливаются актами государственных органов, органами местного самоуправления и решением суда бессрочно или на определенный срок. Ограничение прав на землю подлежит государственной регистрации в порядке, установленном ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Ограничение прав может быть обжаловано в судебном порядке.

Глава VIII. Возмещение убытков при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд

В соответствии со статьей 57 возмещению в полном объеме, в том числе упущенная выгода, подлежат убытки, причиненные:

– изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд;

– ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц;

– временным занятием земельных участков;

– ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков;

– изменением целевого назначения земельного участка на основании ходатайства органа государственной власти или органа местного самоуправления о переводе земельного участка из состава земель одной категории в другую без согласования с правообладателем земельного участка.

Порядок возмещения убытков собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков или ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц утверждении Постановлением Правительства РФ № 262 от 07.05.2003 г.

Глава IX. Защита прав на землю и рассмотрение земельных споров

Действия, нарушающие права на землю граждан и юридических лиц или создающие угрозу их нарушения, могут быть пресечены путем (ст. 60):

– признания недействительными в судебном порядке не соответствующих законодательству актов исполнительных органов государственной власти или актов органов местного самоуправления;

– приостановления исполнения не соответствующих законодательству актов исполнительных органов государственной власти или актов органов местного самоуправления;

– приостановления промышленного, гражданско-жилищного и другого строительства, разработки месторождений полезных ископаемых и торфа, эксплуатации объектов, проведения агрохимических, лесомелиоративных, геолого-разведочных, поисковых, геодезических и иных работ в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

– восстановления положения, существовавшего до нарушения права, и пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения.

На основании решения суда лицо, виновное в нарушении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, может быть принуждено к исполнению обязанности в натуре (восстановлению плодородия почв, восстановлению земельных участков в прежних границах, возведению снесенных зданий, строений, сооружений или сносу незаконно возведенных зданий, строений, сооружений, восстановлению межевых и информационных знаков, устранению других земельных правонарушений и исполнению возникших обязательств). Убытки, причиненные нарушением указанных прав возмещению в полном объеме, в том числе упущенная выгода (ст. 62).

Глава X. Плата за землю и оценка земли

Земельный кодекс РФ устанавливает принцип платности использования земли, в соответствии с которым любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ. Статья 65 устанавливает две формы платы за землю: земельный налог и арендная плата. Собственники земли, землевладельцы и землепользователи облагаются ежегодным земельным налогом. Арендаторы вносят арендную плату в размере, порядке и на условиях, установленных договором аренды (субаренды) земельного участка.

Глава XI. Мониторинг земель, землеустройство и государственный земельный кадастр

Государственный мониторинг земель представляет собой систему наблюдений за состоянием земель на территории Российской Федерации (ст. 67).

Задачами государственного мониторинга земель являются:

– своевременное выявление изменений состояния земель, оценка этих изменений, прогноз и выработка рекомендаций о предупреждении и об устранении последствий негативных процессов;

– информационное обеспечение государственного земельного контроля за использованием и охраной земель, иных функций государственного и муниципального управления земельными ресурсами, а также землеустройства;

– обеспечение граждан информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель.

В зависимости от целей наблюдения и наблюдаемой территории государственный мониторинг земель может быть федеральным, региональным и локальным.

Землеустройство включает в себя мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (ст. 68).

Порядок проведения землеустройства устанавливается ФЗ «О землеустройстве» № 78-ФЗ от 18.06.2001 г., а также нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Государственный земельный кадастр, представляет собой систематизированный свод документальных сведений об объектах государственного кадастрового учета, о правовом режиме земель в Российской Федерации, о кадастровой стоимости, местоположении, размерах земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества. Многостороннее и важное назначение земельного кадастра заключается в обеспечении правильной организации рационального использования и охраны земельных ресурсов. Порядок осуществления функции ведения государственного земельного кадастра регулируется ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» № 221-ФЗ от 24.07.2007 г.

Глава XII. Контроль за соблюдением земельного законодательства, охраной и использованием земель (земельный контроль)

Государственный земельный контроль за соблюдением земельного законодательства, требований охраны и использования земель организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности осуществляется в соответствии с Постановлением Правительством РФ № 689 от 15.11.2006 г. «О государственном земельном контроле».

В комментируемой главе закрепляются правовые основы осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель, призванного обеспечивать исполнение земельного законодательства, соблюдение установленных требований (норм, правил, нормативов), выполнение мероприятий по охране земель органами государственной власти, местного самоуправления, юридическими лицами, их должностными лицами, а также гражданами.

Государственный земельный контроль осуществляется, в частности, за:

– соблюдением земельного законодательства, требований по охране и использованию земель;

– соблюдением порядка, исключающего самовольное занятие земельных участков или использование их без оформленных в установленном порядке документов, удостоверяющих право на землю;

– соблюдением порядка переуступки права пользования землей; предоставлением достоверных сведений о состоянии земель;

– использованием земель по целевому назначению; наличием и сохранностью межевых знаков границ земельных участков.

Земельный кодекс также предусматривает возможность проведения муниципального, общественного и производственного контроля (ст. 72-73).

Глава XIII. Ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель

Данная глава устанавливает ответственность лиц, виновных в совершении земельных правонарушений, несут административную, дисциплинарную и уголовную ответственность в порядке, установленном законодательством РФ.

Приведение земельных участков в пригодное для использования состояние при их захламлении, других видах порчи, самовольном занятии, снос зданий, строений, сооружений при самовольном занятии земельных участков или самовольном строительстве, а также восстановление уничтоженных межевых знаков осуществляется юридическими лицами и гражданами, виновными в указанных земельных правонарушениях, или за их счет (ст. 76).

Глава XIV. Земли сельскохозяйственного назначения

Землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. В составе земель выделяются сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель от воздействия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных явлений, водными объектами, а также зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции (ст. 77).

Земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться:

– гражданами, в том числе ведущими крестьянские (фермерские) хозяйства, личные подсобные хозяйства, садоводство, животноводство, огородничество;

– хозяйственными товариществами и обществами, производственными кооперативами, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, иными коммерческими организациями;

– некоммерческими организациями, в том числе потребительскими кооперативами, религиозными организациями;

– опытно-производственными, учебными, учебно-опытными и учебно-производственными подразделениями научно-исследовательских организаций, образовательных учреждений сельскохозяйственного профиля и общеобразовательных учреждений и др.;

Использование земель сельскохозяйственного назначения или земельных участков в составе таких земель в иных целях допускается только после перевода в земли иных категорий.

Глава XV. Земли населенных пунктов

Землями населенных пунктов признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов отделенные границами от земель иных категорий. Границы городских, сельских населенных пунктов не могут пересекать границы муниципальных образований или выходить за их границы, а также пересекать границы земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам (ст. 83).

В состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к следующим

территориальным зонам: жилым; общественно-деловым; производственным; инженерных и транспортных инфраструктур; рекреационным; сельскохозяйственного использования; специального назначения; военных объектов; иным территориальным зонам (ст. 85).

Для каждой территориальной зоны устанавливается градостроительный регламент, с учетом особенностей ее расположения и развития, и который определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, строений, сооружений.

Глава XVI. Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения

Земли промышленности и иного специального назначения в зависимости от характера специальных задач, для решения которых они используются или предназначены, подразделяются на:

- земли промышленности (ст. 88);
- земли энергетики (ст. 89);
- земли транспорта (ст. 90);
- земли связи, радиовещания, телевидения, информатики (ст. 91);
- земли для обеспечения космической деятельности (ст. 92);
- земли обороны и безопасности (ст. 93);
- земли иного специального назначения (ст.94).

Землями промышленности признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности. Организациям горнодобывающей и нефтегазовой промышленности земельные участки для разработки полезных ископаемых предоставляются после оформления горного отвода, утверждения проекта рекультивации земель и восстановления ранее отработанных земель.

Землями энергетики признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов энергетики. Для обеспечения безопасного и безаварийного функционирования, безопасной эксплуатации объектов электросетевого хозяйства и иных объектов электроэнергетики устанавливаются охранные зоны с особыми условиями использования земельных участков независимо от категории земель, в состав которых входят эти земельные участки. Порядок установления таких охранных зон и использования соответствующих земельных участков определяется Постановлением Правительством РФ № 160 от 24.02.2009 г. «Правила установления охранных зон объектов электросетевого хозяйста и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон».

Землями транспорта признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов автомобильного, морского, внутреннего водного, железнодорожного, воздушного и иных видов транспорта.

Землями связи, радиовещания, телевидения, информатики признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельно-

сти организаций и (или) объектов связи, радиовещания, телевидения, информатики.

Землями для обеспечения космической деятельности признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) объектов космической деятельности (космодромы, стартовые комплексы и пусковые установки, командно-измерительные комплексы, центры и пункты управления полетами космических объектов, пункты приема, хранения и переработки информации, базы хранения космической техники, районы падения отделяющихся частей ракет, полигоны приземления космических объектов и взлетно-посадочные полосы, объекты экспериментальной базы для отработки космической техники, центры и оборудование для подготовки космонавтов, другие наземные сооружения и технику, используемые при осуществлении космической деятельности).

Землями обороны и безопасности признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, организаций, предприятий, учреждений, осуществляющих функции по вооруженной защите целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, защите и охране Государственной границы Российской Федерации, информационной безопасности, другим видам безопасности в закрытых административно-территориальных образованиях.

Порядок использования отдельных видов земель промышленности и иного специального назначения определяется:

– Правительством Российской Федерации в отношении указанных земель, находящихся в федеральной собственности;

– органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в отношении указанных земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;

– органами местного самоуправления в отношении указанных земель, находящихся в муниципальной собственности.

Глава XVII. Земли особо охраняемых территорий и объектов

К землям особо охраняемых территорий относятся земли, которые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, которые полностью или частично изъяты из хозяйственного использования и оборота в соответствии с решением государственных органов и для которых установлен особый правовой режим (ст. 94).

К землям особо охраняемых территорий относятся земли:

– особо охраняемых природных территорий, в том числе лечебно-оздоровительных местностей и курортов (земли, обладающие природными лечебными ресурсами (месторождениями минеральных вод, лечебных грязей, рапой лиманов и озер), благоприятным климатом и иными природными факторами и условиями, которые используются или могут использоваться для профилактики и лечения заболеваний человека (ст. 96);

– природоохранного назначения (земли запретных и нерестоохранных полос; занятые защитными лесами, предусмотренными лесным законодатель-

ством (за исключением защитных лесов, расположенных на землях лесного фонда, землях особо охраняемых территорий), а также иные земли (ст. 97));

– рекреационного назначения (земли, предназначенные и используемые для организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности граждан (ст. 98));

– историко-культурного назначения (земли объектов культурного наследия народов РФ (памятников истории и культуры), объектов археологического наследия; достопримечательных мест, в том числе мест бытования исторических промыслов, производств и ремесел; военных и гражданских захоронений (ст. 99));

– иные особо ценные земли в соответствии с законодательством РФ (типичные или редкие ландшафты, культурные ландшафты, сообщества растительных, животных организмов, редкие геологические образования, земельные участки, предназначенные для осуществления деятельности научно-исследовательских организаций (ст. 100)).

На землях особо охраняемых природных территорий федерального значения запрещаются (ст. 95):

– предоставление садоводческих и дачных участков;

– строительство автомобильных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатация промышленных, хозяйственных и жилых объектов, не связанных с разрешенной на особо охраняемых природных территориях деятельностью в соответствии с федеральными законами;

– движение и стоянка механических транспортных средств, не связанные с функционированием особо охраняемых природных территорий, прогон скота вне автомобильных дорог;

– иные виды деятельности, запрещенные федеральными законами.

Глава XVIII. Земли лесного фонда, земли водного фонда и земли запаса

К *землям лесного фонда* относятся лесные земли (земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления, - вырубки, гари, редины, прогалины и другие) и предназначенные для ведения лесного хозяйства нелесные земли (просеки, дороги, болота и другие).

К *землям водного фонда* относятся земли, покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах; занятые гидротехническими и иными сооружениями, расположенными на водных объектах (ст. 102).

К *землям запаса* относятся земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленные гражданам или юридическим лицам, за исключением земель фонда перераспределения земель. Использование земель запаса допускается после перевода их в другую категорию (ст. 103).

5.9 Основные положения Лесного кодекса Российской Федерации (№ 200-ФЗ от 04.12.2006 г., *в редакции от 14.03.2009 г.*)

Новый Кодекс был принят Государственной Думой 08.11.2006, одобрен Советом Федерации 24.11.2006, подписан Президентом Российской Федерации 04.12.2006 и официально опубликован в "Российской газете" 08.12.2006. Кодекс введен в действие с 01.01.2007 и применяется к отношениям, возникшим после дня введения его в действие.

Структура Кодекса является принципиально новой по сравнению со структурой Лесного кодекса Российской Федерации от 29.01.1997, имевшего деление на общую, особенную и заключительную части. Они, в свою очередь, подразделялись на разделы и главы (заключительная часть состояла из одной главы), содержавшие 138 статей. Новый Кодекс структурирован значительно проще: он не различает общую, особенную и заключительную части и состоит из 16 глав, включающих 109 статей. Его содержание также существенно отличается от содержания ЛК РФ 1997 г.

Кодекс регулирует лесные отношения, участниками которых являются Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, граждане и юридические лица. При этом имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков и лесных насаждений, регламентируются гражданским законодательством, а также Земельным кодексом Российской Федерации (далее - ЗК РФ), если иное не установлено новым Кодексом и другими федеральными законами. В российской правовой системе лесное законодательство выделено в отдельную отрасль.

Лесное законодательство и иные нормативные правовые акты, регулирующие лесные отношения, основываются на следующих принципах (ст. 1):

– устойчивое управление лесами, сохранение биологического разнообразия лесов, повышение их потенциала;

– сохранение средообразующих, водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду;

– использование лесов с учетом их глобального экологического значения, а также с учетом длительности их выращивания и иных природных свойств лесов;

– обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах;

– воспроизводство лесов, улучшение их качества, а также повышение продуктивности лесов;

– обеспечение охраны и защиты лесов;

– участие граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве, в установленных законодательством Российской Федерации порядке и формах;

– использование лесов способами, не наносящими вреда окружающей среде и здоровью человека;

– подразделение лесов на виды по целевому назначению и установление категорий защитных лесов в зависимости от выполняемых ими полезных функций;

– недопустимость использования лесов органами государственной власти, органами местного самоуправления;

– платность использования лесов.

Новеллой вновь принятого Лесного кодекса РФ является исключение деления лесов на группы, бытовавшее не один десяток лет. Подразделение лесов на виды по целевому назначению и установление категорий защитных лесов в зависимости от выполняемых ими полезных свойств находит свое отражение в тексте нового Кодекса как сообразная альтернатива группам лесов.

Статья 2 нового Кодекса определяет иерархию правовых актов в системе лесного законодательства. Наибольшей юридической силой в этой системе обладают Кодекс и другие федеральные законы, регулирующие лесные отношения.

Отношения, регулируемые лесным законодательством, определены в ст. 3. Лесное законодательство регулирует:

а) лесные отношения. Под лесными отношениями, прежде всего, необходимо понимать отношения, связанные с использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов; соответствующие действия могут осуществляться исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе (ст. 5 Кодекса);

б) имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков и лесных насаждений. Следует обратить внимание на то, что указанные имущественные отношения регулируются прежде всего ГК РФ и другими актами гражданского законодательства (ст. 2 ГК РФ). В части регулирования имущественных отношений, связанных с оборотом лесных участков и лесных насаждений, нормы ЗК РФ, Кодекса и других федеральных законов должны рассматриваться в качестве специальных по отношению к нормам гражданского законодательства. Например, большое количество таких специальных правовых норм содержится в главах 6 - 8 Кодекса.

Статья 7 нового Кодекса впервые вводит понятие "лесной участок", но не раскрывает содержание этого понятия, а устанавливает, что таким участком является земельный участок, границы которого определяются в соответствии со ст. 67, 69 и 92 Кодекса. Отсюда следует, что лесной участок имеет следующие необходимые признаки:

– это часть поверхности земли, в том числе почвенный слой, границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке;

– он расположен на землях лесного фонда или на землях: обороны и безопасности, на которых расположены леса; поселений, на которых расположены городские леса; особо охраняемых природных территорий, на которых расположены леса;

– в отношении него проведено лесоустройство в порядке, установленном Правительством РФ, и осуществлено проектирование (подготовка проектной документации о местоположении, границах, площади и об иных количественных и качественных характеристиках лесного участка);

– он прошел государственный кадастровый учет лесных участков по правилам ст. 92 Кодекса и в соответствии с ФЗ «О государственном земельном кадастре» № 221-ФЗ от 02.01.2000 г.

Только совокупность всех названных признаков позволяет рассматривать соответствующую часть поверхности земли как юридическую категорию лесного законодательства - лесной участок.

Юридические возможности приобретения права собственности на лесные участки определены в ст. 8 Кодекса. Формулировка императивной нормы ч. 1 указанной статьи, согласно которой лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности, фактически запрещает передачу таких лесных участков в собственность субъектов Российской Федерации, в собственность муниципальных образований, а также в частную собственность (собственность граждан и юридических лиц). В федеральной собственности находятся, в частности, те земельные участки, которые признаны таковыми федеральными законами (ст. 17 ЗК РФ). Формы собственности на лесные участки в составе земель иных, помимо земель лесного фонда, категорий определяются в соответствии с земельным законодательством.

Статья 10 Кодекса подразделяет леса, расположенные на землях лесного фонда, по целевому назначению на защитные леса, эксплуатационные леса и резервные леса. Леса, расположенные на землях иных категорий, могут быть отнесены к защитным лесам.

Помимо права собственности лесной участок может принадлежать лицу на основании других прав, предусмотренных в ст. 9 Кодекса, - права постоянного (бессрочного) пользования лесными участками, права ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитут), права аренды лесных участков, а также права безвозмездного срочного пользования лесными участками.

Пребывание граждан в лесах регламентировано ст. 11 Кодекса. В ней регулируется нахождение граждан в лесах с некоммерческими целями, в частности для отдыха, туризма, проведения оздоровительных мероприятий, охоты и т.п. В таких случаях 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, т.е. пищевых лесных ресурсов (см. также ст. 34, 35 Кодекса), а также недревесных лесных ресурсов, т.е. пней, бересты, коры деревьев и кустарников, хвороста, веточного корма, еловой, пихтовой, сосновой лапы, мха, лесной подстилки и т.п. (см. также ст. 32, 33 Кодекса).

В соответствии с ч. 7 ст. 11 Кодекса пребывание граждан в лесах в целях охоты регулируется лесным законодательством и законодательством о животном мире. Имеются в виду, в частности, положения ст. 37 Кодекса, регулирующей использование гражданами лесов для осуществления любительской охоты и спортивной охоты, ФЗ от 24.04.1995 "О животном мире".

Глава 2. Использование лесов

Лесной кодекс предусматривает возможность использования лесов, как в целях осуществления предпринимательской деятельности, так и для деятельности, не связанной с получением выгоды от эксплуатации лесных ресурсов.

Использование лесов может быть следующих видов (ст. 25):

– заготовка древесины;
– заготовка живицы;
– заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов;
– заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений;
– ведение охотничьего хозяйства и осуществление охоты;
– ведение сельского хозяйства;
– осуществление научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности;
– осуществление рекреационной деятельности;
– создание лесных плантаций и их эксплуатация;
– выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений;
– выполнение работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых;
– строительство и эксплуатация водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений и специализированных портов;
– строительство, реконструкция, эксплуатация линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов;
– переработка древесины и иных лесных ресурсов;
– осуществление религиозной деятельности;
– иные виды использования лесов предусмотренные Лесным кодексом РФ.

В соответствии со ст. 24 Лесного кодекса использование лесов может осуществляться с предоставлением или без предоставления лесных участков, а также с изъятием или без изъятия лесных ресурсов. Использование, охрана, защита и воспроизводство лесов основывается на лесохозяйственном регламенте и проекте освоения лесов (ст. 87, 88), не исполнение условий которых является основанием для досрочного расторжения вышеуказанных договоров.

Использование лесов осуществляется на основании гражданско-правовых договоров: договора купли-продажи (глава 30 ГК РФ), договора аренды (глава 34 ГК РФ), а также постоянного (бессрочного) пользования (ст. 268 ГК РФ, ст. 20 ЗК РФ), постоянного пользования (ст. 269 ГК РФ).

Статьи 27 и 28 Лесного кодекса предусматривают возможность ограничения использования лесов и приостановления использования лесов в достаточно общем виде - это запрет в случаях, предусмотренных Кодексом и другими федеральными законами. Конкретно упоминается лишь запрет на проведение рубок. Среди федеральных законов, предусматривающих ответственность за нарушения при использовании лесов, следует назвать КоАП РФ, ряд статей которого содержат соответствующие нормы. Примерами могут служить ст. 8.25 («Нарушение правил лесопользования»), ст. 8.26. («Самовольное использование лесов, нарушение правил использования лесов для ведения сельского хозяйства, уничтожение лесных ресурсов»), ст. 8.27 («Нарушение правил лесовосстановления, правил лесоразведения, правил ухода за лесами, правил лесного семеноводства»), ст. 8.28 («Незаконная рубка, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев, кустарников, лиан»).

Граждане и юридические лица, которые осуществляют использование лесов обязаны предоставлять обязаны предоставлять в соответствующие государственные органы отчет об использовании лесов (ст. 49), который является своего разновидностью экологической информации, за не предоставление которой в КоАП РФ предусмотрена ответственность..

Глава 3. Охрана и защита лесов

Статья 51 Кодекса содержит общие положения об охране и о защите лесов. Все леса на территории Российской Федерации подлежат охране от пожаров, от загрязнения (в том числе радиоактивными веществами) и от иного негативного воздействия, а также защите от вредных организмов.

Охрана и защита лесов осуществляются органами государственной власти и органами местного самоуправления в пределах их полномочий (ст. 81 - 84). Охрана и защита лесных участков, предоставленных гражданам и юридическим лицам в аренду, осуществляются арендаторами этих участков на основании проекта освоения лесов (ч. 3 ст. 53, ч. 2 ст. 55).

Охрана лесов от пожаров предполагает осуществление комплекса мероприятий по предупреждению, обнаружению, ограничению распространения и тушению пожаров в лесах. Важнейшей задачей охраны лесов от пожаров является выполнение системных мер по предупреждению возникновения лесных пожаров, ограничению их распространения и созданию условий для обеспечения успешной борьбы с ними. В Лесном кодексе в качестве таких мер осуществляются:

– противопожарное обустройство лесов, в том числе строительство, реконструкция и содержание дорог противопожарного назначения, посадочных площадок для самолетов, вертолетов, используемых в целях проведения авиационных работ по охране и защите лесов, прокладка просек, противопожарных разрывов;

– создание систем, средств предупреждения и тушения лесных пожаров (пожарные техника и оборудование, пожарное снаряжение и другие), содержание этих систем, средств, а также формирование запасов горюче-смазочных материалов на период высокой пожарной опасности;

– мониторинг пожарной опасности в лесах;

– разработка планов тушения лесных пожаров;

– тушение лесных пожаров;

– иные меры пожарной безопасности в лесах.

В случае возникновения чрезвычайной ситуации граждане и юридические лица могут быть привлечены к участию в тушении лесных пожаров в соответствии с ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21.12.1994 г.

Защита лесов от вредных организмов (растения, животные или болезнетворный организм, способные нанести вред лесам или лесным ресурсам) направлена на их выявление и предупреждение распространения, а в случае возникновения очагов вредных организмов, отнесенных к карантинным объектам, - на их локализацию и ликвидацию. Защита лесов от вредных организмов, отнесенных к карантинным объектам, осуществляется в соответствии с ФЗ «О карантине растений» от 15.07.2000 г.

В целях обеспечения санитарной безопасности в лесах осуществляются:

– лесозащитное районирование (определение зон слабой, средней и сильной лесопатологической угрозы);

– лесопатологические обследования и лесопатологический мониторинг;

– авиационные работы и наземные работы по локализации и ликвидации очагов вредных организмов;

– санитарно-оздоровительные мероприятия (вырубка погибших и поврежденных лесных насаждений, очистка лесов от захламления, загрязнения и иного негативного воздействия);

– установление санитарных требований к использованию лесов.

Объекты растительного мира (деревья, кустарники, лианы и другие растения), занесенные в Красную книгу РФ или красные книги субъектов Федерации, подлежат особой охране. В качестве мер по охране редких и находящихся под угрозой исчезновения лесных растений Кодекс предусматривает запрет или ограничение на осуществление деятельности, негативное воздействие которой приведет и (или) может привести к сокращению численности таких растений или ухудшению среды их обитания (ст. 59).

В соответствии со статьей 60 Кодекса граждане и юридические лица, осуществляющих использование лесных участков обязаны направлять отчет об охране и защите лесов в органы государственной власти или органы местного самоуправления в пределах их полномочий.

Глава 4. Воспроизводство лесов и лесоразведение

В соответствии со статьей 61 Кодекса вырубленные, погибшие, поврежденные леса подлежат воспроизводству лесовосстановления (ст. 62) и ухода за лесами (ст. 64).

Лесовостановление осуществляется путем естественного, искусственного или комбинированного восстановления лесов в соответствии с Правилами лесовосстановления *(утв. Приказом МПР России № 183 от 16.07.2007 г.)*.

Естественное восстановление лесов предполагает реализацию мер по сохранению подроста лесных древесных пород при проведении рубок лесных насаждений, минерализацию почвы, огораживанию и т.п.

Искусственное восстановление лесов осуществляется путем создания лесных культур: посадки сеянцев, саженцев, черенков или посева семян лесных растений.

Комбинированное восстановление лесов осуществляется за счет сочетания естественного и искусственного лесовосстановления.

Лесной кодекс предусматривает также осуществление мер по ***лесоразведению*** (ст. 63), которое осуществляется на землях лесного фонда и землях иных категорий, на которых ранее не произрастали леса, с целью предотвращения водной, ветровой и иной эрозии почв, создания защитных лесов и иных целей, связанных с повышением потенциала лесов.

В соответствии с Правилами лесоразведения *(утв. Приказом МПР России № 149 от 08.06.2007 г.)* к лесоразведению относятся: облесение нелесных земель в составе земель лесного фонда (осушенные болота, рекультивированные земли, земли, вышедшие из-под сельскохозяйственного пользования, овраги и другие), создание защитных лесных насаждений на землях сельскохозяйственного назна-

чения, землях промышленности, транспорта, землях водного фонда и на землях других категорий, создание лесных насаждений при рекультивации земель, нарушенных промышленной деятельностью, а также лесных насаждений в санаторно-курортных зонах и на других объектах.

Уход за лесами осуществляется в соответствии с Правилами ухода за лесами *(утв. Приказом МПР России № 185 от 16.07.2007 г.)* в целях повышения продуктивности лесов и сохранения их полезных функций путем вырубки части деревьев и кустарников, проведения агролесомелиоративных и иных мероприятий.

Проведение агролесомелиоративных мероприятий заключается в создании на лесных участках защитных лесных насаждений, обеспечивающих повышение противоэрозионных, водорегулирующих, санитарно-гигиенических и иных полезных функций лесов. К иным мероприятиям по уходу за лесами относятся: реконструкция малоценных лесных насаждений (включая рубки реконструкции), уход за плодоношением древесных пород (в частности - кедра), обрезка сучьев деревьев, удобрение лесов, уход за опушками, уход за подлеском, уход за лесами путем уничтожения нежелательной древесной растительности и другие мероприятия.

Лесное семеноводство представляет собой одно из основных направлений лесохозяйственной деятельности, в задачу которого входит массовое производство лесных растений с ценными наследственными свойствами и высокими посевными качествами, их заготовка, обработка, хранение, реализация, транспортировка, использование, а также семенной контроль. Лесное семеноводство включает в себя комплекс мероприятий по созданию и использованию постоянной лесосеменной базы на генетико-селекционной основе.

В соответствии со статьей 65 Лесного кодекса в целях лесного семеноводства осуществляются:

- лесосеменное районирование;
- создание постоянных лесосеменных участков;
- формирование федерального фонда семян лесных растений;
- другие мероприятия.

Правовой основой деятельности по производству, заготовке, обработке, хранению, реализации, транспортировке и использованию семян сельскохозяйственных и лесных растений, а также организации и проведения сортового контроля и семенного контроля является ФЗ «О семеноводстве» № 149-ФЗ от 17.12.1997 г.

Мероприятия по лесовостановлению, лесоразведению, уходу за лесами осуществляются федеральными и региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления в соответствии с их полномочиями. А также гражданами и юридическими лицами – лесопользователями в соответствии с лесохозяйственными регламентами, проектами освоения лесов, неисполнение которых является основанием для досрочного расторжения договоров аренды лесных участков, договоров купли-продажи лесных насаждений, а также для принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования лесными участками или права безвозмездного срочного пользования лесными участками.

Глава 5. Лесоустройство

Целью лесоустройства является разработка системы мероприятий, направленных на обеспечение рационального ведения лесного хозяйства и пользования

лесным фондом, эффективного воспроизводства, охраны и защиты лесов, осуществление единой научно-технической политики в лесном хозяйстве.

В соответствии с Инструкцией по проведению лесоустройства в лесном фонде РФ № 265 от 15.12.1994 г. основными задачами лесоустройства являются:

– получение достоверной и разносторонней информации о лесных ресурсах, состоянии лесов и динамике лесного фонда;

– создание и систематическое обновление информационной базы данных по лесному фонду и лесным ресурсам, обеспечивающей ведение государственного лесного кадастра, государственного учета лесного фонда, осуществление лесного мониторинга, составление документации на участки лесного фонда, передаваемые в аренду;

– осуществление внутрихозяйственной организации лесного фонда России;

– составление документов по инвентаризации и учету лесов, лесных карт;

– определение научно обоснованных размеров и пространственного размещения неистощительного и рационального пользования различными ресурсами леса, мероприятий по воспроизводству, выращиванию, охране и защите лесов, а также иным видам лесохозяйственной деятельности;

– контроль за реализацией проектов организации и развития лесного хозяйства;

– контроль лесопользования, качества выполненных лесохозяйственных мероприятий.

Лесоустройство проводится на землях лесного фонда, а также на землях населенных пунктов, на землях обороны и безопасности и особо охраняемых природных территорий, на которых расположены леса в соответствии с Правилами проведения лесоустройства *(утв. Постановлением Правительства РФ № 377 от 18.06.2007 г.*) и включает в себя (ст. 68 ЛК):

– проектирование лесничеств и лесопарков;

– проектирование эксплуатационных лесов, защитных лесов, резервных лесов, а также особо защитных участков лесов;

– проектирование лесных участков;

– закрепление на местности местоположения границ лесничеств, лесопарков, эксплуатационных лесов, защитных лесов, резервных лесов, особо защитных участков лесов и лесных участков;

– таксацию лесов (выявление, учет, оценка качественных и количественных характеристик лесных ресурсов);

– проектирование мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов.

Глава 6. Предоставление гражданам, юридическим лицам лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности

Лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут предоставляться в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование юридическим лицам, а также в аренду и безвозмездное срочное пользование гражданам РФ (ст. 71).

Для предоставления лесных участков на праве аренды законодатель устанавливает особенные требования:

а) обязательность проведения аукциона по продаже права на заключение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности (ст. 74). Без проведения аукциона договоры аренды лесных участков заключаются только в случаях:

1) использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых (ст. 43);

2) использования лесов для строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, специализированных портов (ст. 44);

3) использования лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов (ст. 45);

4) реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов (ст. 74);

5) заготовки древесины на лесных участках.

б) обязательность проведения государственного кадастрового учета предоставляемых в аренду лесных участков (ст. 72);

в) установление минимального и максимального срока для договора аренды лесного участка. Минимальный срок аренды лесного участка зависит от цели лесопользования. Если лесной участок предполагается использовать для геологического изучения недр и добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации искусственных водных объектов или гидротехнических сооружений или для линейных объектов, то минимальный срок аренды не может быть меньше 1 года. Для всех остальных целей лесопользования он не может быть меньше 10 лет. Максимальный срок не должен превышать 49 лет.

Все права на лесные участки соответствуют видам прав на земельные участки, и земельное и лесное законодательство взаимодополняют друг друга. Комментируемая глава содержит отсылочные положения на гражданское и земельное законодательство. Так в отношении договора аренды лесного участка применяются нормы Лесного кодекса. Например, в Земельном кодексе РФ (ЗК РФ) отсутствуют положения о максимальном или минимальном сроке для аренды земельных участков, и предоставление их от вида разрешенного использования так строго, как в лесном законодательстве, тоже отсутствует. Статья 71 Лесного кодекса РФ устанавливает также, что к договору аренды лесного участка применяются положения об аренде, предусмотренные Гражданским кодексом РФ. Это значит, что лесной участок, будучи земельным участком, имеет режим недвижимого имущества, и при сроке до одного года указанного договора не обязательна его государственная регистрация.

Что касается прав постоянного (бессрочного) пользования и безвозмездного срочного пользования, их правовой режим необходимо определять по ЗК РФ, если иное не установлено Лесным кодексом РФ. Постоянное (бессрочное) пользование земельными участками регламентировано ст. 20 ЗК РФ, а право безвозмездного срочного пользования земельными участками регламентировано ст. 24 ЗК РФ. Общим условием предоставления указанных видов прав является предоставление их без проведения торгов или аукционов.

Однако применение исключительно норм Земельного кодекса РФ к режиму лесных участков недопустимо. Например, ст. 20 Земельного кодекса РФ

не имеет ограничений по целевому назначению предоставляемых земельных участков, а статьи Лесного кодекса ограничивают. Например, научные организации, образовательные организации, будучи государственными или муниципальными учреждениями, имеют право приобретать леса для исключительно научно-исследовательской деятельности или образовательной деятельности.

Глава 7. Договор купли-продажи лесных насаждений

По договору купли-продажи лесных насаждений (деревьев, кустарников, лиан в лесах) осуществляется продажа лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности (ст. 75).

Согласно ч. 1 ст. 77 договор купли-продажи лесных насаждений заключается по результатам аукциона по продаже права на заключение такого договора.

Проведение указанного аукциона регулируется общими правилами ГК РФ (ст. 447 - 449) и специальными нормами главы 8 Лесного кодекса. К договору также применяются общие положения ГК РФ о договорах купли-продажи, если иное не установлено Лесным кодексом РФ.

Срок действия договора купли-продажи лесных насаждений не может превышать один год.

Порядок подготовки и заключения указанного договора, форма примерного договора купли-продажи лесных насаждений утверждается Правительством РФ.

Глава 8. Аукционы по продаже права на заключение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений

Данная глава подробно регламентирует отношения по поводу организации и порядка проведения аукциона по продаже права на заключение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений.

Организатором лесных аукционов и продавцом прав на заключение договоров купли-продажи лесных насаждений и аренды лесных участков, находящихся в собственности РФ или субъектов РФ, является соответствующий орган государственной власти, органы местного самоуправления в соответствии или специализированная организация.

Организатор аукциона должен опубликовать извещение о проведении аукциона в периодическом печатном издании, а также разместить это извещение на официальном сайте высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления в сети «Интернет». Информация о проведении аукциона должна быть доступна для ознакомления всем заинтересованным лицам. В извещении о проведении аукциона должны быть указанны все сведения, касающиеся даты и места проведения аукциона, а также данные индивидуализирующие данный лесной участок: местоположение, границы, кадастровые номера, обременения, виды установленных лесохозяйственным регламентом параметров использования лесов.

Аукцион, в которых участвовал только один участник, признается несостоявшимся. Выигравшим торги на аукционе признается лицо, предложившее наиболее высокую цену.

Часть 2 статьи 78 Лесного кодекса для договоров аренды лесных участков (не договоров купли-продажи лесных насаждений) допускает проведение дополнительного аукциона, если договор аренды лесного участка не был заключен по результатам первичного аукциона. По результатам такого аукциона может быть заключен договор аренды лесного участка, предусматривающий начало срока внесения арендной платы по истечении первых пяти лет срока договора аренды лесного участка.

Необходимо подчеркнуть, что на аукционе покупается лишь право на заключение соответствующего договора. После его приобретения победителю аукциона предстоит платить либо арендную плату по договору аренды лесного участка, либо плату за продажу ему лесных насаждений.

ЛК не предусматривает, что договор аренды лесного участка или договор купли-продажи лесных насаждений признается заключенным с момента его государственной регистрации в государственном лесном реестре. Это отличает договоры аренды лесных участков от договоров водопользования (аренды водных объектов или их частей), которые признаются заключенными только с момента их регистрации в государственном водном реестре (ч. 3 ст. 12 ВК).

Информация о результатах аукциона подлежит опубликованию организатором аукциона в течение трех дней со дня подписания протокола о результатах аукциона в периодическом печатном издании, и соответствующем сайте, в которых было опубликовано извещение о проведении аукциона (ст. 80).

Глава 9. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области лесных отношений

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ лесное законодательство как одна из отраслей российского законодательства находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. С учетом федеративного устройства нашей страны правовое регулирование лесных отношений осуществляется на трех уровнях - федеральном, региональном и муниципальном (см. также ст. 2 Кодекса). Глава 9 Лесного кодекса разграничивает компетенцию Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в области лесных отношений. Согласно ч. 2 ст. 4 от имени указанных субъектов права в лесных отношениях участвуют соответствующие государственные и муниципальные органы.

Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений достаточно детально определены в ст. 81 Кодекса и реализуются главным образом путем принятия нормативных правовых актов по вопросам лесопользования. Это обусловлено передачей реализации устанавливаемых правил лесопользования со средствами и ответственностью за их осуществление органам государственной власти субъектов РФ (ст. 83).

Перечень полномочий федеральных органов власти является открытым, так как Кодексом и другими федеральными законами к их компетенции могут быть отнесены и другие полномочия. Например, полномочия и организация деятельности МПР РФ определяются Положением о Министерстве природных

ресурсов Российской Федерации, которое утверждено Постановлением Правительства РФ № 370 от 22.07.2004 г.

Полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации посвящена ст. 82 Лесного кодекса, которые они обязаны осуществлять за счет средств собственных бюджетов. Данный перечень также не является исчерпывающим и может конкретизироваться в уставах субъектов Российской Федерации, региональных законах и иных нормативно-правовых актах. Однако необходимо отметить, что полномочия указанных органов в области лесных отношений первично могут быть установлены только Лесным кодексом и другими федеральными законами, но не региональным законодательством, которое должно быть приведено в соответствие с Кодексом.

Передача осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений органам государственной власти субъектов Федерации осуществляется по правилам, установленным ст. 83 ЛК. Средства на осуществление переданных полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета. Порядок их расходования и учета определяется нормативными правовыми актами Правительства РФ. Оценивая положения статьи 83 ЛК в целом, необходимо отметить, что они ставят органы государственной власти субъектов РФ в зависимое от федеральных органов, которые разрабатывают и принимают федеральный бюджет, в случаях неполного или несвоевременного перечисления субвенций либо необходимости их увеличения. Они не гарантируют субъектам РФ достаточность таких субвенций и не позволяют им отказаться от переданных полномочий, фактически - от обязанности их исполнения, даже если выделяемых субвенций объективно недостаточно, например, на тушение лесных пожаров.

Полномочия органов местного самоуправления в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, определяются в ст. 84 Кодекса и является исчерпывающими. В то же время органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (например, путем наделения их государственными полномочиями на основании правовых актов субъектов Российской Федерации).

Глава 10. Управление в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов

Глава 10 Кодекса посвящена вопросам регулирования управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов. В качестве метода управления в ст. 85 указывается проведение планирования в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов (лесное планирование), которое направлено на обеспечение устойчивого развития территорий и является основой освоения лесов, расположенных в границах лесничеств и лесопарков.

Лесной план субъекта Российской Федерации является документом лесного планирования, в котором определяются цели и задачи лесного планирования, мероприятия по осуществлению планируемого освоения лесов, расположенных в границах лесничеств и лесопарков на территории субъекта Российской Федерации, и зоны такого освоения. Лесной план составляется на 10 лет. К

лесному плану прилагаются карты с обозначением границ лесничеств, лесопарков, а также зон их планируемого освоения.

Разработка лесного плана осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах их полномочий, затем согласовывается с МПР России и утверждается высшим должностным лицом субъекта РФ.

Основой осуществления использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в границах лесничества, лесопарка, является *лесохозяйственный регламент* лесничества, лесопарка (ст. 87).

В лесохозяйственном регламенте устанавливаются:

– виды разрешенного использования лесов;

– возрасты рубок, расчетная лесосека, сроки использования лесов и другие параметры их разрешенного использования;

– ограничение использования лесов;

– требования к охране, защите, воспроизводству лесов.

Лесохозяйственный регламент должен утверждаться исполнительным органами государственной власти субъекта РФ, уполномоченным на то в соответствии со статьей 83 ЛК. Исключения составляют лесничества и лесопарки в границах субъектов РФ, плотность населения которых в 15 раз превышает среднюю плотность населения РФ (часть 2 статьи 83 ЛК), а также расположенные на землях обороны и безопасности, особо охраняемых природных территорий - их лесохозяйственные регламенты должны утверждаться уполномоченным федеральными органами. Максимальный срок действия лесохозяйственного регламента - 10 лет.

Проект освоения лесов направлен на обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного освоения лесов и их использования в соответствии с разрешенными видами, и который обязано составлять лица, которым лесной участок предоставлен по договору аренды или в постоянное (бессрочное) пользование.

Проект освоения лесов содержит сведения о разрешенных видах и проектируемых объемах использования лесов, мероприятиях по охране, защите и воспроизводству лесов, по созданию объектов лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры, по охране объектов животного мира и водных объектов, сведения о мероприятиях по строительству, реконструкции и эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры.

Проект освоения лесов разрабатывается на срок не превышающий срок действия соответствующего лесохозяйственного регламента лесничества (лесопарка) и подлежит государственной или муниципальной экспертизе в соответствии с законодательством РФ (ст. 89).

Невыполнение гражданином, юридическим лицом, осуществляющим использование лесов, проекта освоения лесов является основанием для досрочного расторжения договора аренды лесного участка, а также принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком.

Государственная инвентаризация лесов, представляет собой мероприятия по проверке состояния лесов, их количественных и качественных характеристик и проводится Федеральным агентством лесного хозяйства в отношении

лесов, расположенных на землях лесного фонда и землях иных категорий. Инвентаризации лесов, расположенных на землях обороны и безопасности осуществляется по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными в области обороны, безопасности.

В ходе инвентаризации устанавливаются местоположение лесов, площадь, породный и возрастной состав лесов, их качественное и количественное состояние, а также причины, приведшие к выявленным негативным изменениям состояния лесов. Государственная инвентаризация лесов проводится аэрокосмическими и наземными способами с использованием методов статистической выборки.

Обобщенные результаты государственной инвентаризации лесов оформляются в виде текстовых, табличных и графических (в том числе картографических) материалов и ежегодно направляются в органы государственной власти, осуществляющие функции управления в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, а также в органы государственной власти, уполномоченные в области государственного контроля и надзора. На основании проведенных работ разрабатываются мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов; планы по устранению причин и условий, негативным образом влияющих на состояние леса; прогнозы развития лесов и т.д.

На основе сведений, полученных в результате инвентаризации, формируется и ведется *государственный лесной реестр*, который представляет собой систематизированный свод документированной информации о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, о лесничествах и о лесопарках на всей территории РФ.

В ст. 91 Кодекса приводится перечень документированной информации, содержащейся в реестре:

– о составе земель лесного фонда, составе земель иных категорий, на которых расположены леса;

– о лесничествах, лесопарках, их лесных кварталах и лесотаксационных выделах;

– о защитных лесах, об их категориях, об эксплуатационных лесах, о резервных лесах;

– об особо защитных участках лесов, о зонах с особыми условиями использования территорий;

– о лесных участках;

– о количественных, качественных, об экономических характеристиках лесов и лесных ресурсов;

– об использовании, охране, о защите, воспроизводстве лесов, в том числе о лесном семеноводстве;

– о предоставлении лесов гражданам, юридическим лицам.

Информация, содержащаяся в реестре, относится к общедоступной информации (за исключением информации, доступ к которой ограничен федеральными законами) и предоставляется заинтересованным лицам в виде выписок из реестра.

Осуществление в отношении лесного участка *государственного кадастрового учета* является одним из обязательных признаков лесного участка как

юридической категории лесного законодательства и с проведением, которого возникают определенные юридические последствия. Так, объектом аренды согласно ч. 2 ст. 72 Кодекса могут быть только лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и прошедшие государственный кадастровый учет.

От кадастрового учета лесных участков зависит и государственная регистрация прав на лесные участки и сделок с ними, проводимая в соответствии с ФЗ № 122-ФЗ от 21.07.1997 г. «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Глава 12. Государственный лесной контроль и надзор

Целью государственного лесного контроля и надзора является обеспечение соблюдения лесного законодательства Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору осуществляет непосредственно и через свои территориальные органы государственный лесной контроль и надзор на землях лесного фонда в отношении лесничеств и лесопарков, плотность населения которых в пятнадцать раз превышает среднюю плотность населения Российской Федерации и (или) в случаях, когда соответствующие полномочия изъяты в установленном порядке у органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет непосредственно и через свои территориальные органы государственный лесной контроль и надзор на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют государственный лесной контроль и надзор в отношении лесничеств и лесопарков, находящихся на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

На территории муниципальных образований лесной контроль осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 06.10.2003 г.

Проведение государственного лесного контроля и надзора осуществляется в форме проверок в соответствии с утвержденными планами, а также внеплановых проверок с соблюдением прав и законных интересов юридических лиц и граждан *(ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» № 134-ФЗ от 08.08.2001 г.).*

Государственный пожарный надзор в лесах - деятельность по проверке соблюдения организациями и гражданами требований пожарной безопасности и принятие мер по результатам проверки осуществляемая в соответствии с ФЗ «О пожарной безопасности» № 69-ФЗ от 21.12.1994 г.

Глава 13. Ответственность за нарушение лесного законодательства

Данная глава устанавливает административную и уголовную ответственность лиц виновных в нарушении лесного законодательства в добровольном

или судебном порядке. Привлечение к ответственности не освобождает данных от обязанности устранить выявленное нарушение и возместить причиненный вред.

Таксы и методики исчисления размера вреда определяются в соответствии с Постановление Правительства РФ № 273 от 08.05.2007 г. «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства».

Глава 14. Разрешение споров в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов

Статья 101 Кодекса устанавливает обязательность рассмотрения спора в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в судебном порядке, и таким образом исключает данную категорию споров из юрисдикции органов управления (органов исполнительной власти), в отличие от ЛК РФ 1997 г.

Глава 15. Защитные леса и особо защитные участки лесов

Лесной кодекс 2006 года предусматривает новую классификацию лесов России по принципу их целевого использования. В соответствии со ст. 10 Кодекса леса, расположенные на землях лесного фонда подразделяются на защитные леса, эксплуатационные леса и резервные леса.

Защитными являются те леса, которые подлежат освоению в целях сохранения средообразующих, водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов с одновременным использованием лесов при условии, если это использование совместимо с целевым назначением защитных лесов и выполняемыми ими полезными функциями (ст. 102).

С учетом особенностей правового режима защитных лесов Кодекс определяет четыре категории защитных лесов (ч. 2 ст. 102):

– расположенные на особо охраняемых природных территориях;

– расположенные в водоохранных зонах;

– выполняющие функции защиты природных и иных объектов (леса, расположенные в первом и втором поясах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения; защитные полосы лесов, расположенные вдоль железнодорожных путей общего пользования, федеральных автомобильных дорог общего пользования, автомобильных дорог общего пользования, находящихся в собственности субъектов РФ; зеленые зоны; лесопарковые зоны; городские леса; леса, расположенные в первой, второй и третьей зонах округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов);

– ценные леса (государственные защитные лесные полосы; противоэрозионные леса; леса, расположенные в пустынных, полупустынных, лесостепных, лесотундровых зонах, степях, горах; леса, имеющие научное или историческое значение; орехово-промысловые зоны; лесные плодовые насаждения; ленточные боры; запретные полосы лесов, расположенные вдоль водных объектов; нерестоохранные полосы лесов).

Кодекс предусматривает в защитных, эксплуатационных и резервных лесах выделение *особо защитных участков лесов*:

– берегозащитные, почвозащитные участки лесов, расположенных вдоль водных объектов, склонов оврагов;

– опушки лесов, граничащие с безлесными пространствами;

– постоянные лесосеменные участки;

– заповедные лесные участки;

– участки лесов с наличием реликтовых и эндемичных растений;

– места обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения диких животных;

– другие особо защитные участки лесов.

Согласно ч. 5 ст. 102 в защитных лесах и на особо защитных участках лесов запрещается осуществление деятельности, несовместимой с их целевым назначением и полезными функциями. Например, для переработки древесины и иных лесных ресурсов в лесах может создаваться лесоперерабатывающая инфраструктура (ст. 14). Однако в защитных лесах создание такой инфраструктуры запрещается.

Данная глава устанавливает особенности правового режима:

– лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях (ст. 103);

– лесов, расположенных в водоохранных зонах (ст. 104);

– лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов (ст. 105);

– ценных лесов (ст. 106);

– особо защитных участков лесов (ст. 107).

Глава 16. Эксплуатационные леса, резервные леса

Глава 16 Кодекса посвящена особенностям эксплуатационных и резервных лесов.

К *эксплуатационным лесам* относятся леса, подлежащие освоению в целях устойчивого, максимально эффективного получения высококачественной древесины и других лесных ресурсов, продуктов их переработки с обеспечением сохранения полезных функций лесов (ст. 108).

В эксплуатационных лесах допускаются все виды использования лесов, предусмотренные в ст. 25 Кодекса. Кроме того, в указанных лесах допускаются и иные виды лесопользования, осуществляемые в соответствии с целевым назначением земель, на которых эти леса расположены.

К *резервным лесам* Кодекс относит леса, в которых в течение 20 лет не планируется осуществлять заготовку древесины (ст. 109). Использование резервных лесов допускается только после отнесения их к эксплуатационным лесам или защитным лесам в установленном порядке, за исключением случаев проведения рубок лесных насаждений в резервных лесах при выполнении работ по геологическому изучению недр и заготовке гражданами древесины для собственных нужд.

В соответствии с п. 41 ст. 81 ЛК отнесение лесов к эксплуатационным лесам, резервным лесам и установление их границ относится к полномочию органов государственной власти Российской Федерации.

5.10 Кодекс Российской Федерации «Об административных правонарушениях» (№ 195-ФЗ от 20.12.2001 г., *в редакции от 09.02.2009 г.)*

С 1 июля 2002 года на территории Российской Федерации вступил в действие новый Кодекс Российской Федерации «Об административных правонарушениях» (КоАП). Законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса Российской Федерации «Об административных правонарушениях» и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Под **административным экологическим проступком** понимается посягающее на экологический порядок, права и свободы граждан в области охраны и использования окружающей среды, право собственности на природные ресурсы и порядок управления природопользованием противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие (или бездействие), которое причинило или могло причинить вред окружающей среде и за которое законодательством предусмотрена административная ответственность.

Административная ответственность за экологические правонарушения – один из видов юридической ответственности, заключающийся в применении мер административного взыскания к должностным лицам и гражданам, а также юридическим лицам, виновным в нарушении правовых норм об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов.

Основанием привлечения к административной ответственности является наличие в деянии признаков состава экологического проступка, а также умышленная или неосторожная вина субъекта ответственности, наличие правовой нормы, установившей запрет и содержащей санкцию за его нарушение. Ответственность физического лица наступает с 16-летнего возраста (ст. 2.3 КоАП), а юридического - если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Составы экологических проступков в основном сосредоточены в главе 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования», а также часть из них помещена в главе 7 «Административные правонарушения в области охраны собственности».

Важное положение содержится в ст. 4.5 КоАП, регулирующей давность привлечения к административной ответственности. По общему порядку постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев со дня совершения административного правонарушения. Но за экологические проступки, учитывая их опасность и сложность установления виновных лиц, доказывания вины и других обстоятельств, этот срок составляет один год.

За совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания (ст. 3.2 КоАП):

1) предупреждение;

2) административный штраф;

3) возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения;

4) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;

5) лишение специального права, предоставленного физическому лицу;

6) административный арест;

7) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;

8) дисквалификация;

9) административное приостановление деятельности.

Наиболее распространенными мерами административной ответственности за экологические правонарушения является предупреждение, штраф, конфискация орудия совершения правонарушения; лишение специального права (охоты, рыболовства, управления транспортными средствами); возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения правонарушения. Законодательными актами Российской Федерации могут быть установлены и иные, кроме указанных в КоАП РФ виды административных взысканий.

В соответствии со статьей 3.5. КоАП *административный штраф* представляет собой денежное взыскание, выражаемое в рублях и устанавливается для граждан в размере, не превышающем 5000 рублей; для должностных лиц – 50 000 рублей; для юридических лиц – 1000 000 рублей, или может выражаться в величине, кратной:

- стоимости предмета административного правонарушения на момент окончания или пресечения административного правонарушения;

- сумме неуплаченных и подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения налогов, сборов или таможенных пошлин, либо сумме незаконной валютной операции, либо сумме денежных средств или стоимости внутренних и внешних ценных бумаг, списанных и (или) зачисленных с невыполнением установленного требования о резервировании, либо сумме валютной выручки, не проданной в установленном порядке, либо сумме денежных средств, не зачисленных в установленный срок на счета в уполномоченных банках, либо сумме денежных средств, не возвращенных в установленный срок в Российскую Федерацию, либо сумме денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, незаконно переданных или оказанных от имени юридического лица, либо сумме неуплаченного административного штрафа;

- сумме выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дате выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации товара (работы, услуги) в предшествующем календарном году;

- сумме выручки правонарушителя, полученной от реализации товара (работы, услуги) вследствие неправомерного завышения регулируемых госу-

дарством цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного) за весь период, в течение которого совершалось правонарушение, но не более одного года.

Решение о наложении штрафа (как и любое другое решение об административном взыскании) может быть обжаловано в суд или арбитражный суд.

Административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности юридических лиц (их филиалов, представительств и т.д.), а также лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в том числе приостановление эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений. Административное приостановление деятельности применяется в случае угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, а также причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды.

Административное приостановление деятельности назначается судьей только в случаях, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания. Административное приостановление деятельности устанавливается на срок до девяноста суток, однако срок может быть сокращен по решению судьи в случае подачи ходатайства заинтересованным лицом и устранении обстоятельств послуживших основанием для назначения данного вида административного наказания.

КоАП в области нарушения природоохранного законодательства РФ предусмотрена также в качестве наказания *конфискация орудия* совершения или предмета административного правонарушения, которая назначается судьей и является принудительным безвозмездным обращением в федеральную собственность или в собственность субъекта Российской Федерации не изъятых из оборота вещей. При этом конфискация орудия или предмета административного правонарушения не может быть применена к лицам, для которых охота или рыболовство является основным законным источником средств к существованию.

Необходимо отметить, что штрафные санкции, установленные административным законодательством РФ, не могут способствовать восстановлению нарушенного экологического баланса, и соответственно на наш взгляд должны влечь применение мер наказания, адекватных их опасности, а также вреду, причиняемому окружающей природной среде и обществу. Очевидно, что одного только ужесточения санкций недостаточно для того, чтобы значительно улучшить экологическую ситуацию. Важная роль в этом принадлежит экологическому информированию и образованию, т.к. мероприятия, которые применяются для улучшения экологической ситуации, не будут эффективными без активной поддержки населения. Основные виды административных правонарушений в рассматриваемой области и величина штрафов рассмотрены в таблице № 1.

Дело об административном правонарушении рассматривается в 15-дневный срок со дня получения судьей, органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, протокол об административном правонарушении и других материалов дела.

Этот срок может быть продлен, не более чем на один месяц, в случае поступления ходатайств от участников производства, о чем выносится мотивированное определение (ст. 29.6 КоАП РФ).По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении может быть вынесено постановление (ст. 29.9 КоАП РФ):

- о назначении административного наказания;
- о прекращении производства по делу.

Копия постановления по делу об административном правонарушении вручается под расписку физическому лицу, или законному представителю физического лица, или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе либо высылается указанным лицам в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

Постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению с момента его вступления в законную силу. При наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления о назначении административного наказания в виде административного штрафа невозможно в установленные сроки, судья, должностное лицо, вынесшие постановление, могут отсрочить исполнение постановления на срок до одного месяца или предоставить рассрочку платежей до трех месяцев.

Лицо привлеченное к административной ответственности в течении тридцати дней должно представить суду или иному органу, должностному лицу вынесшего постановление документ подтверждающий уплату административного штрафа.

В ином случае материалы судебного дела направляются судебному приставу - исполнителю для взыскания суммы административного штрафа в порядке, предусмотренном федеральным законодательством.

Кроме того, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, принимают решение о привлечении лица, не уплатившего административный штраф, к административной ответственности в соответствии с ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ (административный штраф в виде двукратного размера неуплаченного штрафа или в виде административного ареста на срок до 15 суток).

Постановление о назначении административного наказания не подлежит исполнению в случае, если это постановление не было приведено в исполнение в течение года со дня его вступления в законную силу. При этом течение указанного срока давности прерывается в случае, если лицо, привлеченное к административной ответственности, уклоняется от исполнения постановления о назначении административного наказания.

Таблица 1 - Основные виды административных правонарушений в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Ст.	Наименование статьи	Орган, рассматривающий дела	Ответственность
1	2	3	4
7.1	Самовольное занятие земельного участка	Органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель (ч. 2) Органы, уполномоченные в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов	На граждан в размере от 500 до 1000 р.; На должностных лиц - от 1000 до 2000 р.; На юридических лиц - от 10 000 до 20 000 р.
7.2	Уничтожение специальных знаков	Органы, осуществляющие государственный экологический контроль Пограничные органы (ч. 2) Органы государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ (ч. 2) Органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель (ч. 1) Органы, осуществляющие государственный геологический контроль (ч. 2) Органы, осуществляющие государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов (ч. 2) Органы, уполномоченные в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов (ч. 2) Органы по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания (ч. 2)	На граждан в размере от 300 до 500 р.; На должностных лиц - от 500 до 1000 р.; На юридических лиц - от 5000 до 10 000 р.

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4
		Органы рыбоохраны (ч. 2) Органы гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды (ч. 3, 4) Органы государственного горного и промышленного надзора (ч. 2) Органы, осуществляющие государственный геодезический надзор (ч. 3, 4)	
7.3	Пользование недрами без разрешения (лицензии) либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением (лицензией)	Органы, осуществляющие государственный геологический контроль Органы государственного горного и промышленного надзора	На граждан в размере от 1500 до 2000 р.; На должностных лиц - от 3000 до 4000 р.; На юридических лиц - от 30 000 до 40 000 р.
7.4	Самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых	Органы государственного горного и промышленного надзора	На граждан в размере от 500 до 1000 р.; На должностных лиц - от 1000 до 2000 р.; На юридических лиц - от 10 000 до 20 000 р..
7.6	Самовольное занятие водного объекта или пользование им с нарушением установленных условий	Органы, осуществляющие государственный экологический контроль Органы, осуществляющие государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов	На граждан в размере от 300 до 500 р.; На должностных лиц - от 500 до 1000 р.; На юридических лиц - от 5000 до 10 000 р.

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4
7.7	Повреждение объектов и систем водоснабжения, водоотведения, гидротехнических сооружений, устройств и установок водохозяйственного и водоохранного назначения	Органы, осуществляющие государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов	На граждан в размере от 1000 до 1500 р.; На должностных лиц - от 2000 до 3000 р.; На юридических лиц - от 20 000 до 30 000 р.
7.8	Самовольное занятие земельного участка прибрежной защитной полосы водного объекта, водоохраной зоны водного объекта либо зоны сани- тарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения	Органы, осуществляющие государственный экологический контроль (ч. 1) Органы государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ (ч. 2) Органы, осуществляющие государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов Органы, уполномоченные в области использовазования, охраны, защиты, воспроизводства лесов	На граждан в размере от 1500 до 2000; На должностных лиц - от 2000 до 4000 р.; На юридических лиц - от 20 000 до 40 000 р..
7.9	Самовольное занятие лесных участков	Органы, уполномоченные в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов	На граждан в размере от 500 до 1000 р.; На должностных лиц - от 1000 до 2000 р.; На юридических лиц - от 10 000 до 20 000 р..

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4
7.10	Самовольная переуступка права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом	Органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель Органы, осуществляющие государственный геологический контроль (ч. 2) Органы, осуществляющие государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов Органы, уполномоченные в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов	На граждан в размере от 500 до 1000 р.; На должностных лиц - от 1000 до 2000 р.; На юридических лиц - от 10 000 до 20 000 р.
7.11	Пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами без разрешения (лицензии)	Органы, осуществляющие государственный экологический контроль Пограничные органы Органы, уполномоченные в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов Органы по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания Органы рыбоохраны	На граждан в размере от 500 до 1000 р.; На должностных лиц - от 1000 до 2000 р.; На юридических лиц - от 10 000 до 20 000 р.
7.16	Незаконный отвод земельных участков на особо охраняемых землях историко-культурного назначения	Органы, осуществляющие государственный контроль за соблюдением правил охраны и использования объектов культурного наследия	На должностных лиц в размере от 4000 до 5000 р.

1	2	3	4
7.25	Уклонение от безвоздмездной передачи копий геодезических или картографических материалов и данных в государственный картографо-геодезический фонд Российской Федерации	Органы, осуществляющие государственный геодезический надзор	На граждан в размере от 100 до 300 р.; На должностных лиц - от 300 до 500 р.; На юридических лиц - от 3000 до 5000 р.
7.26	Утрата материалов и данных государственного картографо-геодезического фонда Российской Федерации	Органы, осуществляющие государственный геодезический надзор	На граждан в размере от 300 до 500 р.; На должностных лиц - от 500 до 1000 р.
Глава 8. Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования			
8.1	Несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, разме-щении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов	Органы, осуществляющие государственный экологический контроль	На граждан в размере от 1000 до 2000 р.; На должностных лиц - от 2000 до 5000 р.; На юридических лиц - от 20 000 до 100 000 р.

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4
8.2	Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами	Органы, осуществляющие государственный экологический контроль Органы государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ Органы транспортного контроля и надзора Судом (в случае направления дела на его рассмотрение ст. 23.1 КоАП)	На граждан в размере от 1000 до 2000 р.; На должностных лиц - от 10 000 до 30 000 р.; На лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица - от 30000 до 50000 р. или приостановление деятельности на срок до 90 суток; На юридических лиц – от 100 000 до 250 000 р. или приостановление деятельности на срок до 90 суток.
8.3	Нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами	Органы, осуществляющие государственный контроль и надзор в области защиты растений Органы, осуществляющие государственный контроль за химизацией и использованием химических веществ в сельском хозяйстве Органы транспортного контроля и надзора Судом (в случае направления дела на его рассмотрение ст. 23.1 КоАП)	На граждан в размере от 1000 до 2000 р.; На должностных лиц - от 2000 до 5000 р.; На лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица - от 2000 до 5000 р. или приостановление деятель- ности на срок до 90 суток; На юридических лиц - от 10000 до 100000 р. или приостановле-приостановление деятельности на срок до 90 суток.

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4
8.4	Нарушение законодательства об экологической экспертизе	Органы, осуществляющие государственный экологический контроль	На граждан в размере от 1000 до 2500 р.; На должностных лиц - от 5000 до 10 000 р.; На юридических лиц - от 50 000 до 150 000 р.
8.5	Сокрытие или искажение экологической информации	Органы, осуществляющие государственный экологический контроль Органы государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ Органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель	На граждан в размере от 500 до 1500 р.; На должностных лиц - от 1000 до 2000 р.;
		Органы, осуществляющие государственный геологический контроль Органы, осуществляющие государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов Органы, уполномоченные в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов Органы гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды Органы, осуществляющие государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии	На юридических лиц - от 10 000 до 20 000 р..

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4
8.6	Порча земель	Органы, осуществляющие государственный экологический контроль Органы государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ (ч. 2) Органы, осуществляющие государственный контроль за химизацией и использованием химических веществ в сельском хозяйстве (ч. 2) Органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель Судом (в случае направления дела на его рассмотрение ст. 23.1 КоАП) - ч. 2	На граждан в размере от 1500 до 2000 р.; На должностных лиц - от 2000 до 4000 р.; На лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица - от 3000 до 4000 р. или приостановление деятельности на срок до 90 суток; На юридических лиц - от 20 000 до 40 000 р. или приостановление деятельности на срок до 90 суток.
8.7	Невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению	Органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель Органы, уполномоченные в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов Органы государственного горного и промышленного надзора	На граждан в размере от 1000 до 1500 р.; На должностных лиц - от 2000 до 3000 р.; На юридических лиц - от 20 000 до 30 000 р.

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4
8.8	Использование земель не по целевому назначению, неиспользование земельного участка, предназ- наченного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв	Органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель Органы, уполномоченные в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов	На граждан в размере от 500 до 1000 р.; На должностных лиц - от 1000 до 2000 р.; На юридических лиц - от 10 000 до 20 000 р.
8.9	Нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов	Органы, осуществляющие государственный геологический контроль Органы государственного горного и промышленного надзора	На граждан в размере от 500 до 1000 р.; На должностных лиц - от 1000 до 2000 р.; На юридических лиц - от 10 000 до 20 000 р.
8.10	Нарушение требований по рациональному использованию недр	Органы, осуществляющие государственный геологический контроль (ч. 1) Органы государственного горного и промышленного надзора	На граждан в размере от 1500 до 2000 р.; На должностных лиц - от 3000 до 5000 р.; На юридических лиц - от 60 000 до 100 000 р.
8.11	Нарушение правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр	Органы, осуществляющие государственный геологический контроль Органы государственного горного и промышленного надзора	На граждан в размере от 500 до 1000 р.; На должностных лиц - от 1000 до 2000 р.; На юридических лиц - от 10 000 до 20 000 р.

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4
8.12	Нарушение порядка предоставления гражданам, юридическим лицам земельных участков, лесов в водоохранных зонах и режима их использования	Органы, осуществляющие государственный экологический контроль Органы, осуществляющие государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов Органы, уполномоченные в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов Судом (в случае направления дела на его рассмотрение ст. 23.1 КоАП) - ч. 2	На граждан в размере от 1000 до 1500 р.; На должностных лиц - от 2000 до 5000 р.; На лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица - от 2000 до 3000 р. или приостановление деятельности на срок до 90 суток; На юридических лиц - от 20 000 до 30 000 р. или приостановление деятельности на срок до 90 суток.
8.13	Нарушение правил охраны водных объектов	Органы, осуществляющие государственный экологический контроль (ч. 1, 2, 4)	На граждан в размере от 500 до 2500 р.; На должностных лиц - от 1000
		Органы, осуществляющие государственный геологический контроль (ч. 1) Органы, осуществляющие государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов Органы, уполномоченные в области использозования, охраны, защиты, воспроизводства лесов	до 5000 р.; На лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица - от 2000 до 3000 р. или приостановление деятельности на срок до 90 суток;

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4
		Судом (в случае направления дела на его рассмотрение ст. 23.1 КоАП) - ч. 2	На юридических лиц - от 10 000 до 50 000 р. или приостановление деятельности на срок до 90 суток.
8.14	Нарушение правил водопользования	Органы, осуществляющие государственный экологический контроль (ч. 1) Органы, осуществляющие государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов Судом (в случае направления дела на его рассмотрение ст. 23.1 КоАП) - ч. 1	На граждан в размере от 500 до 2000 р.; На должностных лиц - от 1500 до 4000 р.; На лиц, осуществляющих предпри-нимательскую деятельность без образования юридического лица - от 1500 до 2000 р. или приостановление деятельности на срок до 90 суток; На юридических лиц - от 10 000 до 40 000 р. или приостановление деятельности на срок до 90 суток.
8.15	Нарушение правил эксплуатации водохозяйственных или водоохранных сооружений и устройств	Органы, осуществляющие государственный экологический контроль Органы, осуществляющие государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов	На граждан в размере от 500 до 1000 р.; На должностных лиц - от 1000 до 2000 р.; На юридических лиц - от 10 000 до 20 000 р.
8.16	Невыполнение правил ведения судовых документов	Пограничные органы Органы, осуществляющие государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов	Административный штраф в размере от одной тысячи до десяти тысяч рублей.

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4
8.17	Нарушение регламентирующих деятельность во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации правил (стандартов, норм) или условий лицензии	Пограничные органы Органы, осуществляющие государственный геологический контроль (ч. 1) Органы государственного горного и промышленного надзора (ч. 1, 3) Судом (в случае направления дела на его рассмотрение ст. 23.1 КоАП)	Административный штраф в размере от одной тысячи до десяти тысяч рублей.
8.18	Нарушение правил проведения ресурсных или морских научных исследований во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном	Органы, осуществляющие государственный экологический контроль Пограничные органы Органы, осуществляющие государственный геологический контроль	На должностных лиц в размере от 10 000 до 20 000 р.; На юридических лиц - от 100 000 до 300 000 р. с конфискацией судна, летательного аппарата и иных
	шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации	Судом (в случае направления дела на его рассмотрение ст. 23.1 КоАП)	орудий или без таковой.
8.19	Нарушение правил захоронения отходов и других материалов во внутренних морских водах, в территориальном море,	Органы, осуществляющие государственный экологический контроль Пограничные органы Органы, осуществляющие государственный геологический контроль	На должностных лиц в размере от 15 000 до 20 000 р. с конфискацией судна, летательного аппарата и иных орудий или без таковой;

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4
	на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации	Органы, осуществляющие государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов Органы государственного горного и промышленного надзора Судом (в случае направления дела на его рассмотрение ст. 23.1 КоАП)	На юридических лиц - от 200 000 до 300 000 р. с конфискацией судна, летательного аппарата и иных орудий или без таковой.
8.20	Незаконная передача минеральных и (или) живых ресурсов на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации	Пограничные органы Органы, осуществляющие государственный геологический контроль Судом (в случае направления дела на его рассмотрение ст. 23.1 КоАП)	На граждан в размере от одной второй до одного размера стоимости минеральных и (или) живых ресурсов, явившихся предметом административного правонарушения, с конфискацией судна, летательного аппарата и иных орудий или без таковой; На должностных лиц - от одного до полуторакратного размера стоимости минеральных и (или) живых ресурсов, явившихся предметом административного правонарушения, с конфискацией судна, летательного аппарата и иных орудий или без таковой;

1	2	3	4
			На юридических лиц - от двукратного до трехкратного размера стоимости минеральных и (или) живых ресурсов, явившихся предметом административного правонарушения, с конфискацией судна, летательного аппарата и иных орудий или без таковой.
8.21	Нарушение правил охраны атмосферного воздуха	Органы, осуществляющие государственный экологический контроль Органы гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды Судом (в случае направления дела на его рассмотрение ст. 23.1 КоАП) - ч. 1, 3	На граждан в размере от 1500 до 2500 р.; На должностных лиц в размере от 1000 до 5000 рублей; На лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица - от 1000 до 5000 р. или приостановление деятельности на срок до 90 суток; На юридических лиц - от 10 000 до 50 000 р. или приостановление деятельности на срок до 90 суток.

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4
8.22	Выпуск в эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума	Органы, осуществляющие государственный экологический контроль Органы внутренних дел Органы, осуществляющие государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Органы транспортного контроля и надзора Органы морского транспорта Органы внутреннего водного транспорта Органы государственной инспекции по маломерным судам Органы, осуществляющие государственное регулирование в области авиации	На должностных лиц в размере от 500 до 1000 р.
8.23	Эксплуатация механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума	Органы, осуществляющие государственный экологический контроль Органы внутренних дел Органы, осуществляющие государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Органы транспортного контроля и надзора Органы морского транспорта	Административный штраф в размере от 100 до 300 р.
		Органы внутреннего водного транспорта Органы государственной инспекции по маломерным судам Органы, осуществляющие государственное регулирование в области авиации	

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4
8.24	Нарушение порядка предоставления гражданам, юридическим лицам лесов для их использования	Органы, уполномоченные в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов	На должностных лиц в размере от 2000 до 3000 р.
8.25	Нарушение правил использования лесов	Органы, уполномоченные в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов	На граждан в размере от 100 до 1000 р.; На должностных лиц - от 300 до 2000 р.; На юридических лиц - от 3000 до 20 000 р.
8.26	Самовольное использование лесов, нарушение правил использования лесов для ведения сельского хозяйства, уничтожение лесных ресурсов	Органы, уполномоченные в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов Судом (в случае направления дела на его рассмотрение ст. 23.1 КоАП) - ч. 2, 3	На граждан в размере от 100 до 500 р. с конфискацией орудия совершения административного правонарушения и продукции незаконного природопользования или без таковой; На должностных лиц - от 300 до 1000 р. с конфискацией орудия совершения административного правонарушения и продукции незаконного природопользования или без таковой; На юридических лиц - от 3000 до 10 000 р. с конфискацией

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4
			орудия совершения административного правонарушения и продукции незаконного природопользования или без таковой.
8.27	Нарушение правил лесовосстановления, правил лесоразведения, правил ухода за лесами, правил лесного семеноводства	Органы, уполномоченные в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов	На граждан в размере от 100 до 300 р.; На должностных лиц - от 300 до 500 р.; На юридических лиц - от 3000 до 5000 р.
8.28	Незаконная рубка, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев, кустарников, лиан	Судом (ч. 2) Органы, уполномоченные в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов (ч. 1)	На граждан в размере от 3500 до 4500 р. с конфискацией орудия совершения административного правонарушения и продукции незаконного природопользования; На должностных лиц - от 20 000 до 40 000 р. с конфискацией орудия совершения административного правонарушения и продукции незаконного природопользования; На юридических лиц - от 50 000

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4
			до 150 000 р. с конфискацией орудия совершения административного правонарушения и продукции незаконного природопользования.
8.29	Уничтожение мест обитания животных	Органы, уполномоченные в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов	Влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере от трехсот до пятисот рублей.
8.30	Уничтожение лесной инфраструктуры, а также сенокосов, пастбищ	Органы, уполномоченные в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов	На граждан в размере от 300 до 500 р.; На должностных лиц - от 500 до 1000 р.; На юридических лиц - от 5000 до 10 000 р.
8.31	Нарушение правил санитарной безопасности в лесах	Органы, осуществляющие государственный экологический контроль (ч. 2, 3) Органы, уполномоченные в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов Судом (в случае направления дела на его рассмотрение ст. 23.1 КоАП) - ч. 2, 3	На граждан в размере от 300 до 2500 р.; На должностных лиц - от 500 до 5000 р.; На лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица - от 2000 до 5000 р. или приостановление

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4
			деятельности на срок до 90 суток; На юридических лиц - от 5000 до 100 000 р. или приостановление деятельности на срок до 90 суток.
8.32	Нарушение правил пожарной безопасности в лесах	Органы, уполномоченные в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов	На граждан в размере от 1000 до 1500 р.; На должностных лиц - от 2000 до 3000 р.; На юридических лиц - от 20 000 до 30 000 р.
8.33	Нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции животных	Органы, осуществляющие государственный экологический контроль Пограничные органы Органы, уполномоченные в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов Органы по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания Органы рыбоохраны Органы, осуществляющие государственный пожарный надзор	На граждан в размере от 300 до 500 р.; На должностных лиц - от 500 до 1000 р.; На юридических лиц - от 5000 до 10 000 р.
8.34	Нарушение установленного порядка создания, использования или транспортировки биологических коллекций	Органы, осуществляющие государственный экологический контроль Органы, уполномоченные в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов	На граждан в размере от 300 до 500 р. с конфискацией коллекционных объектов или без таковой;

1	2	3	4
		Органы по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания Органы рыбоохраны Судом (в случае направления дела на его рассмотрение ст. 23.1 КоАП)	На должностных лиц - от 500 до 1000 р. с конфискацией коллекционных объектов или без таковой; На юридических лиц - от 5000 до 10 000 р. с конфискацией коллекционных объектов или без таковой.
8.35	Уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений	Органы, осуществляющие государственный экологический контроль Пограничные органы Органы, уполномоченные в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов Органы по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания Органы рыбоохраны Судом (в случае направления дела на его рассмотрение ст. 23.1 КоАП)	На граждан в размере от 1500 до 2500 р. с конфискацией орудий добывания животных или растений, а также самих животных или растений, их продуктов, частей либо дериватов или без таковой; На должностных лиц - от 15 000 до 20 000 р. с конфискацией орудий добывания животных или растений, а также самих животных или растений, их продуктов, частей либо дериватов или без таковой; На юридических лиц - от 300 000 до 500 000 р. с конфискацией орудий добывания животных или

1	2	3	4
			растений, а также самих животных или растений, их продуктов, частей либо дериватов или без таковой.
8.36	Нарушение правил переселения, акклиматизации или гибридизации объектов животного мира и водных биологических ресурсов	Органы, осуществляющие государственный экологический контроль Органы, уполномоченные в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов Органы по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания Органы рыбоохраны	На граждан в размере от 1000 до 1500 р.; На должностных лиц - от 2000 до 3000 р.; На юридических лиц - от 20 000 до 30 000 р.
8.37	Нарушение правил пользования объектами животного мира и правил добычи (вылова) водных биологических ресурсов и иных правил, регламен- тирующих осуществление промышленного рыболовства, прибрежного рыболовства и других видов рыболовства	Органы, осуществляющие государственный экологический контроль (ч. 3) Пограничные органы (ч. 2) Органы, уполномоченные в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов Органы по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания (ч. 1, 3) Органы рыбоохраны (ч. 2, 3) Судом (в случае направления дела на его рассмотрение ст. 23.1 КоАП)	На граждан в размере от 1000 до 2000 р. с конфискацией орудий охоты или без таковой или лишение права охоты на срок до 2 лет; На должностных лиц - от 10 000 до 15 000 р. с конфискацией орудий охоты или без таковой.
8.38	Нарушение правил охраны водных биологических ресурсов	Пограничные органы Органы рыбоохраны	На граждан в размере от 500 до 2000 р. с конфискацией судна и других орудий добычи (вылова) водных биологических

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4
		Органы государственного горного и промышленного надзора Судом (в случае направления дела на его рассмотрение ст. 23.1 КоАП)	ресурсов, животных или без таковой; На должностных лиц - от 2500 до 15 000 р. с конфискацией судна и других орудий добычи (вылова) водных биологических ресурсов, животных или без таковой; На юридических лиц - от 50 000 до 200 000 р. с конфискацией судна и других орудий добычи (вылова) водных биологических ресурсов, животных или без таковой.
8.39	Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях	Органы, осуществляющие государственный экологический контроль Органы охраны территорий государственных природных заповедников и национальных парков Судом (в случае направления дела на его рассмотрение ст. 23.1 КоАП)	На граждан в размере от 2000 до 3000 р.; На должностных лиц - от 10 000 до 15 000 р.; На лиц, осуществляющих предпринимательскую деятель-ность без образования юриди- ческого лица - от 10 000 до 15 000 р. или приостановление деятель- ности на срок до 90 суток; На юридических лиц - от 100 000 до 200 000 р. или приостановление деятельности.

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4
8.40	Нарушение требований при осуществлении работ в области гидрометеорологии, мониторинга загрязнения окружающей среды и активных воздействий на гидрометеорологические и другие геофизические процессы	Судом (ч. 3, 4) Органы гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды (ч. 1, 2)	На граждан в размере от 1000 до 2000 р. с конфискацией орудий совершения административного правонарушения и продукции незаконного природопользования или без таковой; На должностных лиц - от 2000 до 4000 р. с конфискацией орудий совершения административного правонарушения и продукции незаконного природопользования или без таковой; На юридических лиц - от 30 000 до 60 000 р. с конфискацией орудий совершения административного правонарушения и продукции незаконного природопользования или без таковой.
8.41	Невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду	Органы, осуществляющие государственный экологический контроль	На должностных лиц в размере от 3000 до 6000 р.; На юридических лиц - от 50 000 до 100 000 р.

5.12 Уголовный Кодекс Российской Федерации (№ 63-ФЗ от 13.06.1996 г., *(в редакции от 13.02.2009 г.)*

Экологическим преступлением признается совершенное общественно опасное деяние, запрещенное Уголовным кодексом под угрозой наказания. Уголовная ответственность за нарушения экологического законодательства может быть установлена только в случаях, прямо предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации.

Уголовный кодекс РФ содержит самостоятельную гл. 26 «Экологические преступления», в которой имеется 17 составов уголовно наказуемых деяний, характеризуемых как нарушение законодательства об охране окружающей среды применительно к различным видам природных ресурсов, природным объектам и экологическим системам (таблица 2).

Таблица 2 - Основной состав экологических преступлений

№ ст.	Наименование	Содержание	Максимальный срок наказания
1	2	3	4
246	Нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ	Нарушение правил охраны окружающей среды при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации промышленных, сельскохозяйст- венных, научных и иных объектов лицами, ответственными за соблюдение этих правил, если это повлекло существенное изменение радиоактивного фона, причинение вреда здоровью человека, массовую гибель животных либо иные тяжкие последствия	лишением свободы на срок до 5 лет
247	Нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов	Производство запрещенных видов опасных отходов, транспортировка, хранение, захоронение, использование или иное обращение радиоактивных, бактериологических, химических веществ и отходов с нарушением установленных правил, если эти деяния: - создали угрозу причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде (ч.1.); - повлекли загрязнение, отравление или заражение окружающей среды, причинение вреда здоровью	лишение свободы на срок до 2 лет; лишение свободы на срок до 5 лет; лишение свободы на срок от 3 до 8 лет

1	2	3	4
		человека либо массовую гибель животных, а равно совершенные в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации (ч.2); - повлекли по неосторожности смерть человека либо массовое заболевание людей (ч.3)	
248	Нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами	Нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами, если это: - повлекло причинение вреда здоровью человека, распространение эпидемий или эпизоотий либо иные тяжкие последствия (ч.1); - повлекшее по неосторожности смерть человека (ч.2)	лишение свободы на срок до 2 лет; лишение свободы на срок до 5 лет
249	Нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений	Нарушение ветеринарных правил, повлекшее по неосторожности распространение эпизоотий или иные тяжкие последствия (ч.1); Нарушение правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений, повлекшее по неосторожности тяжкие последствия (ч.2)	лишение свободы на срок до двух лет; исправительные работы на срок до 1 года, либо ограничением свободы на срок до 2 лет
250	Загрязнение вод	Загрязнение, засорение, истощение поверхностных или подземных вод, источников питьевого водоснабжения либо иное изменение их природных свойств, если эти деяния повлекли: - причинение существенного вреда животному или	исправительные работы на срок до 1 года, либо арестом на срок до 3 месяцев;

Продолжение таблицы 2

1	2	3	4
		растительному миру, рыбным запасам, лесному или сельскому хозяйству (ч.1); - причинение вреда здоровью человека или массовую гибель животных, а равно совершенные на территории заповедника или заказника либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации (ч.2); - повлекшие по неосторожности смерть человека	лишение свободы на срок до 2 лет; лишение свободы на срок до 5 лет.
251	Загрязнение атмосферы	Нарушение правил выброса в атмосферу загрязняющих веществ или нарушение эксплуатации установок, сооружений и иных объектов, если эти деяния повлекли: - загрязнение или иное изменение природных свойств воздуха (ч.1); - повлекшие по неосторожности причинение вреда здоровью человека (ч.2); - повлекшие по неосторожности смерть человека	исправительные работы на срок до 1 года, либо арестом на срок до 3 месяцев; лишение свободы на срок до 2 лет; лишение свободы на срок до 5 лет
252	Загрязнение морской среды	Загрязнение морской среды из находящихся на суше источников либо вследствие нарушения правил захоронения или сброса с транспортных средств или возведенных в море искусственных островов, установок или сооружений веществ и материалов, вредных для здоровья человека и водных биологических ресурсов либо препятствующих правомерному использованию	- исправительные работы на срок до 2 лет, либо арестом на срок до 4 месяцев; лишение свободы на срок до 2 лет со штрафом в

1	2	3	4
		морской среды (ч.1.); - те же деяния, повлекшие существенный вред здоровью человека, водным биологическим ресурсам, окружающей среде, зонам отдыха либо другим охраняемым законом интересам (ч.2.); - повлекшие по неосторожности смерть человека (ч.3)	размере до 40 000 р. или ином размере; лишение свободы на срок до 5 лет
253	Нарушение законодательства РФ о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне РФ	Незаконное возведение искусственных островов, установок или сооружений на континентальном шельфе Российской Федерации, незаконное создание вокруг них или в исключительной экономической зоне Российской Федерации зон безопасности, а равно нарушение правил строительства, эксплуатации, охраны и ликвидации возведенных искусственных островов, установок или сооружений и средств обеспечения безопасности морского судоходства (ч.1.); Исследование, поиск, разведка, разработка природных ресурсов континентального шельфа Российской Федерации или исключительной экономической зоны Российской Федерации, проводимые без соответствующего разрешения (ч.2);	исправительные работы на срок до 2 лет; исправительные работы на срок до 2 лет с лишением права занимать определенные должности (деятельность)
254	Порча земли	Отравление, загрязнение или иная порча земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими	исправительные работы на срок до 2 лет; ограничением свободы на срок до 2 лет или лишением свободы на тот же срок;

1	2	3	4
		веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие причинение вреда здоровью человека или окружающей среде (ч.1); Те же деяния, совершенные в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации (ч.2); Те же деяния, повлекшие по неосторожности смерть человека (ч.3)	лишением свободы на срок до 5 лет
255	Нарушение правил охраны и использования недр	Нарушение правил охраны и использования недр при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации горнодобывающих предприятий или подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, а равно самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых, если эти деяния повлекли причинение значительного ущерба	исправительные работы на срок до 2 лет
256	Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов	Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов (ч.1); Незаконная добыча котиков, морских бобров или иных морских млекопитающих в открытом море или в запретных зонах (ч.2); Те же деяния, совершенные лицом с использованием своего	арест на срок от 4 до 6 месяцев; арестом на срок от 3 до 6 месяцев; лишением свободы на срок до 2 лет
		служебного положения либо группой лиц по предварительному сговору или организованной группой (ч.3)	
257	Нарушение правил охраны водных биологических ресурсов	Производство сплава древесины, строительство мостов, дамб, транспортировка древесины и других лесных	исправительными работами на срок до 2 лет

Продолжение таблицы 2

1	2	3	4
		ресурсов, осуществление взрывных и иных работ, а равно эксплуатация водозаборных сооружений и перекачивающих механизмов с нарушением правил охраны водных биологических ресурсов, если эти деяния повлекли массовую гибель рыбы или других водных биологических ресурсов, уничтожение в значительных размерах кормовых запасов либо иные тяжкие последствия	
258	Незаконная охота	Незаконная охота, если это деяние совершено: а) с причинением крупного ущерба; б) с применением механического транспортного средства или воздушного судна, взрывчатых веществ, газов или иных способов массового уничтожения птиц и зверей; в) в отношении птиц и зверей, охота на которых полностью запрещена; г) на территории заповедника, заказника либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации (ч.1); То же деяние, совершенное лицом с использованием своего служебного положения либо группой лиц по предварительному сговору или организованной группой (ч.2)	арест на срок от 4 до 6 месяцев; лишение свободы на срок до 2 лет
259	Уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу РФ	Уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу РФ, повлекшее гибель популяций этих организмов	ограничением свободы на срок до 3 лет или лишением свободы на тот же срок

Продолжение таблицы 2

1	2	3	4
260	Незаконная рубка лесных насаждений	Незаконная рубка, а равно повреждение до степени прекращения роста лесных насаждений или не отнесенных к лесным насаждениям деревьев, кустарников, лиан, если эти деяния совершены в значительном размере (ч.1); Те же деяния если они совершены: а) группой лиц; б) лицом с использованием своего служебного положения; в) в крупном размере (ч.2); Те же деяния, совершенные в особо крупном размере, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой (ч.3)	лишение свободы на срок до 1 года; лишение свободы на срок от 1 года до 3 лет лишение свободы на срок от трех до шести лет
261	Уничтожение или повреждение лесных насаждений	Уничтожение или повреждение лесных насаждений и иных насаждений в результате: - неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности (ч.1); - путем поджога, иным общеопасным способом либо в результате загрязнения или иного негативного воздействия (ч.2)	лишение свободы на срок до 2 лет; лишение свободы на срок до 7 лет со штрафом в размере от 10 000 до 100 000 рублей или иным размером
262	Нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов	Нарушение режима заповедников, заказников, национальных парков, памятников природы и других особо охраняемых государством природных территорий, повлекшее причинение значительного ущерба	исправительные работы на срок до 2 лет

К уголовной ответственности по данным статьям могут быть привлечены как должностные лица или лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, так и другие лица, совершившие экологические преступления.

Следует отметить, что в Уголовном кодексе Российской Федерации предусмотрен ряд других общественно-опасных действий, касающиеся охраны окружающей природной среды, но содержащиеся в других главах УК (таблица 3).

Таблица 3 - Перечень общественно-опасных действий, связанных с охраной окружающей среды

№ ст.	Наименование	Содержание	Максимальный срок наказания
1	2	3	4
170	Регистрация незаконных сделок с землей	Регистрация заведомо незаконных сделок с землей, искажение сведений государственного кадастра недвижимости, а равно умышленное занижение размеров платежей за землю, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности должностным лицом с использованием своего служебного положения	обязательные работы на срок от 120 до 180 часов
205	Террористический акт	Совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях воздействия на принятие решения органами власти или международными организациями, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях (ч.1); Те же деяния: а) совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой; б) повлекшие по неосторожности смерть человека; в) повлекшие причинение значительного имущественного ущерба либо наступление иных тяжких последствий (ч.2); Те же деяния, если они: а) сопряжены с посягательством на объекты использования атомной энергии либо с использованием ядерных материалов, радиоактивных	лишение свободы на срок от 8 до 12 лет; лишение свободы на срок от 10 до 20 лет; лишение свободы на срок от 15 до 20 лет или пожизненное лишение свободы

Продолжение таблицы 3

1	2	3	4
		веществ или источников радиоактивного излучения либо ядовитых, отравляющих, токсичных, опасных химических или биологических веществ; б) повлекли умышленное причинение смерти человеку (ч.3)	
215	Нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики	Нарушение правил безопасности при размещении, проектировании, строительстве и эксплуатации объектов атомной энергетики, если это: - могло повлечь смерть человека или радиоактивное заражение окружающей среды (ч.1); - повлекшее по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью или смерть человека либо радиоактивное заражение окружающей среды (ч.2); - повлекшее по неосторожности смерть двух или более лиц (ч.3)	лишение свободы на срок до 2 лет; лишение свободы на срок до 5 лет; лишение свободы на срок до 7 лет
216	Нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ	Нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ, если это повлекло по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека либо крупного ущерба (ч.1); То же деяние, повлекшее по неосторожности смерть двух или более лиц (ч.3)	лишение свободы на срок до 3 лет; лишение свободы на срок до 7 лет
217	Нарушение правил безопасности на взрывоопасных объектах	Нарушение правил безопасности на взрывоопасных объектах или во взрывоопасных цехах, если это могло повлечь смерть человека либо повлекло причинение крупного ущерба (ч.1);	ограничение свободы на срок до 3 лет; лишение свободы на срок до 7 лет

Продолжение таблицы 3

1	2	3	4
		То же деяние, повлекшее по неосторожности смерть двух или более лиц (ч.3)	
218	Нарушение правил учета, хранения, перевозки и использования взрывчатых, легковоспламеняющихся веществ и пиротехнических изделий	Нарушение правил учета, хранения, перевозки и использования взрывчатых, легковоспламеняющихся веществ и пиротехнических изделий, а также незаконная пересылка этих веществ по почте или багажом, если эти деяния повлекли по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью или смерть человека	лишение свободы на срок до 5 лет
219	Нарушение правил пожарной безопасности	Нарушение правил пожарной безопасности, совершенное лицом, на котором лежала обязанность по их соблюдению, если это повлекло по неосторожности: - причинение тяжкого вреда здоровью человека (ч.1); - смерть человека (ч.2); - смерть двух или более лиц (ч.3)	лишение свободы на срок до 3 лет; лишение свободы на срок до 5 лет; лишение свободы на срок до 7 лет
220	Незаконное обращение с ядерными материалами или радиоактивными веществами	Незаконное приобретение, хранение, использование, передача или разрушение ядерных материалов или радиоактивных веществ (ч.1); Те же деяния, повлекшие по неосторожности: - смерть человека или иные тяжкие последствия (ч.2); - смерть двух или более лиц (ч.3)	лишение свободы на срок до 2 лет; лишение свободы на срок до 5 лет; лишение свободы на срок до 7 лет
221	Хищение либо вымогательство ядерных материалов или радиоактивных веществ	Хищение либо вымогательство ядерных материалов или радиоактивных веществ (ч.1); Те же деяния, совершенные: а) группой лиц по предварительному сговору; б) лицом с использованием	лишение свободы на срок до 5 лет; лишение свободы на срок от 4 до 7 лет;

Продолжение таблицы 3

1	2	3	4
		своего служебного положения; в) с применением насилия, не опасного для жизни или здоровья, либо с угрозой применения такого насилия (ч.2); Те же деяния, если они совершены: а) организованной группой; б) с применением насилия, опасного для жизни или здоровья, либо с угрозой применения такого насилия (ч.3)	лишение свободы на срок от 5 до 7 лет
236	Нарушение санитарно-эпидемиологических правил	Нарушение санитарно-эпидемиологических правил, повлекшее по неосторожности: - массовое заболевание или отравление людей (ч.1); - смерть человека (ч.2)	ограничение свободы на срок до 3 лет; ограничение свободы на срок до 5 лет, либо лишением свободы на тот же срок
237	Сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей	Сокрытие или искажение информации о событиях, фактах или явлениях, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды, совершенные лицом, обязанным обеспечивать население и органы, уполномоченные на принятие мер по устранению такой опасности, указанной информацией (ч.1); Те же деяния, если они совершены лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно главой органа местного самоуправления либо если в результате таких деяний причинен вред здоровью	лишение свободы на срок до 2 лет; лишение свободы на срок до 5 лет

Продолжение таблицы 3

1	2	3	4
		человека или наступили иные тяжкие последствия (ч.2)	
243	Уничтожение или повреждение памятников истории и культуры	Уничтожение или повреждение памятников истории, культуры, природных комплексов или объектов, взятых под охрану государства, а также предметов или документов, имеющих историческую или культурную ценность (ч.1); Те же деяния, совершенные в отношении особо ценных объектов или памятников общероссийского значения (ч.2)	лишение свободы на срок до 2 лет; лишение свободы на срок до 5 лет
269	Нарушение правил безопасности при строительстве, эксплуатации или ремонте магистральных трубопроводов	Нарушение правил безопасности при строительстве, эксплуатации или ремонте магистральныхтрубопроводов,если это деяние повлекло по неосторожности:- причинение тяжкого вреда здоровью человека (ч.1); - смерть человека (ч.2); - смерть двух или более лиц (ч.3)	лишение свободы на срок до 2 лет; лишение свободы на срок до 5 лет; лишение свободы на срок до 7 лет
355	Разработка, производство, накопление, приобретение или сбыт оружия массового поражения	Разработка, производство, накопление, приобретение или сбыт химического, биологического, токсинного, а также другого вида оружия массового поражения, запрещенного международным договором РФ	лишение свободы на срок от 5 до 10 лет

Уголовная ответственность за экологические правонарушения выполняет ряд основных функций:

– стимулирующую к соблюдению норм права окружающей природной среды;

– компенсационную, направленную на возмещение потерь в природной сфере и возмещение вреда здоровью человека;

– превентивную, обеспечивающую предупреждение новых правонарушений;

– карательную, заключающуюся в наказании лица, виновного в совершении экологического правонарушения

За совершение экологических преступлений УК РФ кроме максимального наказания в виде лишения свободы, предусматривает также следующие виды наказаний:

– штраф, размер которого зависит от характера совершенного преступления;

– лишение права принимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на указанный срок и может применяться одновременно с другими видами наказания;

– обязательные работы - выполнение осужденным в свободное от основной работы или учебы время бесплатных общественно полезных работ, вид которых определяются органами местного самоуправления;

– исправительные работы - отбываются по месту работы осужденного, при этом из его заработка производятся удержания в доход государства в размере, установленном приговором суда, в пределах от 5 до 20%;

– ограничение свободы - содержание осужденного, достигшего к моменту вынесения судом приговора восемнадцатилетнего возраста, в специальном учреждении без изоляции от общества в условиях осуществления за ним надзора;

– арест - содержание осужденного в условиях строгой изоляции от общества.

В Уголовный кодекс РФ введен и такой состав преступных действий, как ***экоцид,*** т. е. массовое уничтожение растительного или животного мира, отравление атмосферы или водных ресурсов, а также совершение иных действий, способных вызвать экологическую катастрофу (ст. 358 УК РФ). Такие действия наказываются лишением свободы на срок от двенадцати до двадцати лет.

6 Указы президента Российской Федерации

Президент РФ является главой государства, определяет основные направления его внутренней и внешней политики, в том числе в области экологии. Президент РФ вносит законопроекты в Госдуму РФ, подписывает и обнародует федеральные законы, подписывает международные договоры РФ. Президент РФ издает свои указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории, которые не должны противоречить Конституции России и федеральным законам (ст. 90 Конституции РФ).

Природоохранительная деятельность Президента Российской Федерации, как главы государства, гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина реализуется в важнейших, предусмотренных Конституцией, функциях его управленческой деятельности:

– определение основных направлений внутренней и внешней экологической политики государства;

– нормотворчество;

– организация системы центральных органов исполнительной власти России;

– гарантирование соблюдения прав граждан в области природопользования и охраны окружающей среды;

– обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти в области природопользования и охраны окружающей среды.

Президент наделен неограниченным правом законодательной инициативы, позволяющим ему в конкретной правовой форме ставить вопросы о реализации в законах конституционных положений, приведении законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией. Президентом инициируются федеральные законы, издаются указы, направленные на реформирование государственной власти, защиту прав и свобод граждан, развитие институтов гражданского общества. Президент также может использовать право вето на стадии подписания федеральных законов (ч. 3 ст. 107 Конституции), а также приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации, в первую очередь, в случае противоречия этих актов Конституции (ч. 2 ст. 85).

Управление охраной окружающей среды и природопользованием осуществляется как непосредственно Президентом РФ, так и структурами в его администрации.

Основной формой президентского акта - источника экологического права - является нормативный правовой указ Президента России.

Контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, за реализацией федеральных программ в федеральном округе осуществляет полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе, обеспечивающий реализацию конституционных полномочий главы государства.

Полномочный представитель вносит Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Федерации, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции, федеральным законам, международным обязательствам России или на-

рушения прав и свобод человека и гражданина.

Гарантией обеспечения конституционности нормативных актов Президента является право Конституционного Суда РФ рассматривать дела о конституционности этих актов (п. а, ч. 2 ст. 125). По итогам рассмотрения может быть принято решение о неконституционности акта в целом или его отдельных положений. Согласно ч. 6 ст. 125 акты Президента или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу и не подлежат исполнению.

Так как круг отношений, регулируемых нормативными правовыми актами Президента, весьма широк, в целом Президентом РФ принимается значительное число указов и распоряжений в сфере взаимодействия общества и природы, например:

– «О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» от 04.02.1994 г. № 236;

– «Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» (утв. Указом Президента от 01.04.1996 г. № 440);

– «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» от 30.11.1995 г. № 1203;

– «Об утверждении списка химикатов, оборудования и технологий, которые могут быть использованы при создании химического оружия и в отношении которых установлен экспортный контроль» от 28.08.2001 г. № 1082;

– «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации» от 24.12.1993 г. № 2287;

– «Об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации» от 02.10.1992 г. № 1155;

– «О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» от 24.12.1993 г. № 2284;

– «О перечне государственных предприятий, организаций и объектов геологической службы Комитета Российской Федерации по геологии и использовании недр, приватизация которых запрещена» от 16.05.1994 г. № 942;

– «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» от 12.05.2008 г. №724;

– «О федеральном агентстве по рыболовству» от 30.05.2008 г. №863;

– «О гарантиях собственникам объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами» от 16.05.1997 г. № 485;

– «О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере» от 29.08.1997 г. № 950;

– «Об отмене Постановления Правительства РФ от 19.12.1994 г. № 1402 «О праве использования оружия работниками департамента по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ» от 17 марта 1995 г. № 283;

– О мерах по обеспечению ввода в эксплуатацию нефтяных месторождений» от 23.12.1993 г.;

– Об осуществлении функций государственной экспертизы полезных ископаемых» от 14.07.1992 г. № 363-рп;

– «О государственном регулировании цен на отдельные виды энергоресурсов» от 17.09.1992 г. № 1089.

Порядок вступления в силу актов Президента установлен Указом Президента от 26 марта 1992 г. Акты Президента, имеющие нормативный характер, вступают в силу на всей территории России одновременно по истечении семи дней после их официального опубликования за исключением случаев, когда при принятии акта установлен другой срок введения его в действие.

Официальное опубликование актов Президента РФ с 1 мая 1994 г. осуществляется в информационном бюллетене «Собрание законодательства Российской Федерации» в разделе «Указы и распоряжения Президента», а также в «Российской газете».

6.1 Указ Президента РФ «О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» от 04.02.1994 г. № 236

Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития являются основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти РФ и ее субъектов, органов местного самоуправления, предпринимателей и общественных объединений по обеспечению комплексного решения проблем сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей среды.

Осуществление государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития предусматривает реализацию закрепленного в Конституции РФ права граждан на благоприятную окружающую среду, прав будущих поколений на пользование природно-ресурсным потенциалом в целях поддержания устойчивого развития, а также решение текущих социально-экономических задач в неразрывной связи с осуществлением адекватных мер по защите и улучшению окружающей среды, сбережению и восстановлению природных ресурсов.

Основные направления государственной стратегии включают:

1. Обеспечение экологически безопасного устойчивого развития в условиях рыночных отношений:

– экологически обоснованное размещение производительных сил;
– экологически безопасное развитие промышленности, энергетики,
– транспорта и коммунального хозяйства;
– экологически безопасное развитие сельского хозяйства;
– неистощительное использование возобновимых природных ресурсов;
– рациональное использование невозобновимых природных ресурсов;
– расширенное использование вторичных ресурсов, утилизация, обезвреживание и захоронение отходов;
– совершенствование управления в области охраны окружающей среды,
– природопользования, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

2. Охрана среды обитания человека:

– создание для людей здоровой среды обитания в городских и сельских поселениях;
– развитие системы природных комплексов рекреационного и курортно-оздоровительного назначения;
– улучшение качества продуктов питания;

– обеспечение населения качественной питьевой водой;
– предотвращение загрязнения атмосферного воздуха и водных объектов;
– обеспечение радиационной безопасности населения;
– предупреждение и уменьшение опасного воздействия природных явлений, техногенных аварий и катастроф;
– экологическое воспитание и образование населения.

3. Оздоровление (восстановление) нарушенных экосистем в экологически неблагополучных регионах России:
– выведение из кризисной экологической ситуации ряда крупных городов и промышленных центров;
– преодоление последствий радиоактивного загрязнения территорий;
– сохранение природного комплекса бассейна озера Байкал;
– осуществление программы «Возрождение Волги»;
– восстановление нарушенных экосистем прибрежной полосы Черного моря;
– защита населения и прибрежных территорий от последствий подъема уровня Каспийского моря;
– сохранение природных комплексов Онежского, Ладожского озер и Невской губы;
– решение экологических проблем районов Крайнего Севера с обеспечением особого режима природопользования;
– сохранение и восстановление экосистемы санаторно-курортного комплекса «Кавказские Минеральные Воды».

4. Участие в решении глобальных экологических проблем сохранение биоразнообразия:
– охрана озонового слоя;
– предотвращение антропогенного изменения климата;
– охрана лесов и лесовосстановление;
– развитие и совершенствование системы особо охраняемых природных территорий;
– обеспечение безопасного уничтожения химического и ядерного оружия;
– решение межгосударственных экологических проблем (трансграничное загрязнение, проблемы Балтийского, Каспийского, Черного и Аральского морей, Арктического региона);
– восстановление экосистемы и видового состава гидробионтов Азовского моря;
– решение проблем Мирового океана.

6.2 Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» (утв. Указом Президента от 01.04.1996 г. № 440)

Данная концепция является программным документом, который развивает и конкретизирует рекомендации и принципы, изложенные в документах Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992).

Концепция состоит из 7 разделов:

1. ***Устойчивое развитие - объективное требование времени***. Социально-

экономическое развитие общества в XX веке, было ориентированно на быстрые темпы экономического роста, что привело к беспрецедентному причинению вреда окружающей природной среде. В результате возникла необходимость перехода к стабильному социально-экономическому развитию, не разрушающего своей природной основы. Переход к устойчивому развитию предполагает постепенное восстановление естественных экосистем до уровня, гарантирующего стабильность окружающей среды.

2. ***Россия на пороге XXI века.*** В данном разделе дается краткая характеристика негативному воздействию российской экономики на окружающую среду, которое существенно выше, чем в технологически передовых странах. В частности отмечается несоответствие значительной части основных производственных фондов России современным экологическим требованиям; признание экологически неблагополучными 16 процентов территории России, где проживает больше половины ее населения; неразвитость механизмов практического использования богатого научного, технического, культурного и природного потенциала страны. Эти факторы требуют проведения государственных реформ в области окружающей среды.

3. ***Задачи, направления и условия перехода к устойчивому развитию.*** Переход к устойчивому развитию должен обеспечить на перспективу сбалансированное решение проблем социально - экономического развития и сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала, удовлетворение потребностей настоящего и будущих поколений людей.

При этом подразумевается последовательное решение ряда принципиальных задач:

– в процессе выхода страны из нынешнего кризиса обеспечить стабилизацию экологической ситуации;

– добиться коренного улучшения состояния окружающей среды за счет экологизации экономической деятельности в рамках институциональных и структурных преобразований, позволяющих обеспечить становление новой модели хозяйствования и широкое распространение экологически ориентированных методов управления;

– ввести хозяйственную деятельность в пределы емкости экосистем на основе массового внедрения энерго- и ресурсосберегающих технологий, целенаправленных изменений структуры экономики, структуры личного и общественного потребления.

Основными направлениями перехода России к устойчивому развитию являются:

– создание правовой основы перехода к устойчивому развитию, включая совершенствование действующего законодательства, определяющего, в частности, экономические механизмы регулирования природопользования и охраны окружающей среды;

– разработка системы стимулирования хозяйственной деятельности и установление пределов ответственности за ее экологические результаты, при которых биосфера воспринимается уже не только как поставщик ресурсов, а как фундамент жизни, сохранение которого должно быть непременным условием функционирования социально - экономической системы и ее отдельных элементов;

– оценка хозяйственной емкости локальных и региональных экосистем страны, определение допустимого на них антропогенного воздействия;

– формирование эффективной системы пропаганды идей устойчивого развития и создание соответствующей системы воспитания и обучения.

4. Региональный аспект устойчивого развития. Переход к устойчивому развитию РФ в целом возможен при условии обеспечения устойчивого развития всех ее регионов. Это предусматривает необходимость разработки и реализации программ перехода к устойчивому развитию для каждого региона, а также дальнейшей интеграции этих программ при разработке государственной политики в области устойчивого развития.

Проблемы, решаемые в каждом регионе, в значительной степени должны соответствовать федеральным задачам, но при этом учитывать местные особенности, в частности:

– формирование регионального хозяйственного механизма, регулирующего социально-экономическое развитие, в том числе природопользование и антропогенное воздействие на окружающую среду;

– выполнение природоохранных мероприятий на селитебных и незастроенных территориях городов, других населенных пунктов и в пригородных зонах, включая их санитарную очистку, рекультивацию земель, озеленение и благоустройство;

– осуществление мер по оздоровлению населения, развитию социальной инфраструктуры, обеспечению санитарно - эпидемиологического благополучия;

– развитие сельского хозяйства на основе экологически прогрессивных агротехнологий, адаптированных к местным условиям, реализация мер по повышению плодородия почв и их охране от эрозии и загрязнения, а также создание системы социальной защиты сельского населения;

– реконструкцию региональной промышленной системы с учетом хозяйственной емкости локальных экосистем.

5. Критерии принятия решений и показатели устойчивого развития. Механизмы разработки и принятия решений должны быть ориентированы на соответствующие приоритеты, учитывать последствия реализации этих решений в экономической, социальной, экологической сферах и предусматривать наиболее полную оценку затрат, выгод и рисков с соблюдением следующих критериев:

– никакая хозяйственная деятельность не может быть оправдана, если выгода от нее не превышает вызываемого ущерба;

– ущерб окружающей среде должен быть на столь низком уровне, какой только может быть разумно достигнут с учетом экономических и социальных факторов.

Для управления процессом перехода к устойчивому развитию и оценки эффективности используемых средств следует устанавливать целевые ориентиры и ограничения с обеспечением процедуры контроля за их достижением (соблюдением). Они могут быть выражены в показателях, характеризующих качество жизни, уровень экономического развития и экологического благополучия, характеристики состояния окружающей среды, экосистем, охраняемых территорий и должны отражать те уровни, при которых обеспечивается безопасное развитие России в экономическом, социальном, экологическом, оборонном и других аспектах.

6. Россия и переход к устойчивому развитию мирового сообщества. Поскольку биосфера как регулятор окружающей среды представляет собой единую систему, переход к устойчивому развитию всего мирового сообщества может быть

осуществлен только в условиях эффективного международного сотрудничества. Роль России в решении планетарных экологических проблем определяется обладанием большими по площади территориями, практически не затронутыми хозяйственной деятельностью и являющимися резервом устойчивости всей биосферы в целом.

В соответствии с этим приоритеты России в международном сотрудничестве по обеспечению устойчивого развития сводятся к следующему:

– организация международного партнерства по решению проблем перехода к устойчивому развитию;

– активное участие в международных научных программах по проблемам устойчивого развития и в разработке мер, способствующих нормализации антропогенного воздействия на биосферу;

– создание эффективных механизмов обеспечения межгосударственного экологического паритета при решении вопросов о трансграничном переносе вредных веществ;

– стимулирование поступления в Россию экологически ориентированных зарубежных инвестиций;

– обеспечение экологических интересов страны во внешнеэкономической деятельности.

7. ***Этапы перехода России к устойчивому развитию.*** Переход к устойчивому развитию - процесс весьма длительный, так как требует решения беспрецедентных по масштабу социальных, экономических и экологических задач. Поэтому реализация принципов устойчивого развития должна рассматриваться поэтапно.

Начальный этап перехода России к устойчивому развитию предопределен необходимостью решения острых экономических и социальных проблем, при этом строго соблюдать обоснованные экологические ограничения на хозяйственную деятельность. Одновременно следует разработать программы оздоровления окружающей среды в зонах экологического кризиса и начать их планомерное выполнение, наметить комплексные меры по нормализации обстановки на экологически неблагополучных территориях и подготовить организационную основу реализации этих мер.

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

В дальнейшем постепенно должна решаться проблема гармонизации взаимодействия с природой всего мирового сообщества. Россия, на долю которой приходится значительная часть ненарушенных экосистем, будет играть в этом процессе одну из ключевых ролей. Движение человечества к устойчивому развитию в конечном счете приведет к формированию предсказанной В.И.Вернадским сферы разума (ноосферы), когда мерилом национального и индивидуального богатства станут духовные ценности и знания Человека, живущего в гармонии с окружающей средой.

6.3 Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» (утв. Указом Президента РФ от 24.12.1993 г. № 2284)

В соответствии с данной программой на территории Российской Федерации запрещена приватизация, в числе прочих, следующих объектов и предприятий, находящихся в федеральной собственности и имеющих отношение к окружающей природной среде:

1. Недра, лесной фонд, водные ресурсы, воздушное пространство, ресурсы континентального шельфа, территориальных вод и морской экономической зоны Российской Федерации, а также частотный и орбитальный ресурс космических систем;

2. Охраняемые или особым образом используемые природные территории с находящимися на них объектами недвижимости;

3. Предприятия и объекты гидрогеологической службы Министерства здравоохранения Российской Федерации, службы контроля за состоянием природной среды и охраны природы, включая зональные институты и предприятия Российского научно-исследовательского и проектно-изыскательского объединения по использованию земельных ресурсов, Всероссийский институт сельскохозяйственных аэрофотогеофизических изысканий с зональными филиалами, Российский центр по научному обеспечению земельной реформы, Российский институт мониторинга земель и экосистем с зональными институтами;

4. Предприятия, организации и объекты научно-технической сферы государственной санитарной эпидемиологической службы Российской Федерации, ветеринарной службы, службы защиты растений, охраны и воспроизводства ресурсов охотничьих животных, а также питомники лабораторных животных;

5. Водохозяйственные и мелиоративные системы и сооружения *(за исключением принадлежащих ФГУП и подлежащим приватизации в соответствии с ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 5 февраля 2007 г. № 13-ФЗ),* организации по надзору за мелиоративным состоянием земель;

6. Объекты, предприятия и оборудование для захоронения твердых и жидких радиоактивных и ядовитых химических отходов *(кроме объектов и оборудования, принадлежащих ФГУП и подлежащим приватизации в соответствии с ФЗ от 5 февраля 2007 г. № 13-ФЗ),* скотомогильники;

7. Государственные семенные инспекции, селекционно-гибридные центры, лаборатории по сортоиспытанию сельскохозяйственных культур, сортоиспытательные станции и участки, льносеменоводческие и коноплесеменоводческие станции, проектно-изыскательские центры и станции агрохимической службы, центры по химизации и сельскохозяйственной радиологии, хозяйства по производству ценных и анадромных видов рыб, бассейновые управления по охране и воспроизводству рыбных запасов, государственные селекционно-племенные рыбоводные заводы и хозяйства, государственные конюшни и ипподромы федерального значения, питомники лабораторных животных;

8. Предприятия и объекты Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и Федеральной службы геодезии и картографии

России, обеспечивающие единство технологического процесса проведения наблюдений и подготовки информации;

9. Объекты научно-технической сферы, осуществляющие исследования по охране природы и ведению экологического мониторинга Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации;

10. Предприятия, объекты и организации геологической службы, выполняющие региональные геологические исследования, связанные с оборонными нуждами государства, работы на континентальном шельфе и в пределах морской экономической зоны и Мирового океана, включая предусмотренные для этого морские суда, а также выполняющие фундаментальные научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, направленные на решение федеральных программ развития минерально-сырьевой базы страны, в соответствии со специальным перечнем, утверждаемым Указом Президента Российской Федерации, скважины глубокого бурения, находящиеся в пределах горных отводов или площадей, по которым выданы лицензии добывающим или иным предприятиям, и государственная сеть наблюдательных скважин и пунктов наблюдения нефтяных и газовых фонтанов.

7 Законодательные акты Правительства Российской Федерации

7.1 Законодательные акты Правительства РФ как источники экологического права

Правительство РФ является государственным органов государственной власти осуществляющего исполнительную власть Российской Федерации (ст. 110 Конституции РФ).

Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» конкретизирует положение Конституции РФ и определяет полномочия Правительства в сфере природопользования и охраны окружающей среды (ст. 18):

– обеспечение проведения единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

– принятие мер по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия;

– организация деятельности по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации;

– координирование деятельности по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

Компетенция Правительства РФ в сфере охраны окружающей среды подробно определена в федеральных законах «Об охране окружающей среды», «Об использовании атомной энергии», «Об уничтожении химического оружия», «О радиационной безопасности населения», «Об экологической экспертизе», «О геодезии и картографии», в Лесном кодексе РФ, в Водном кодексе РФ, а также в федеральных законах «О животном мире», «О континентальном шельфе Российской Федерации», «Об особо охраняемых природных территориях», «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», «Об охране атмосферного воздуха», «О земельном кадастре» и других федеральных законах.

В соответствии с Конституцией России нормотворческая компетенция Правительства РФ в области природопользования и охраны окружающей среды существенным образом отличается от компетенции Президента. Правительство издает постановления и распоряжения на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ, обеспечивает их исполнение. Это положение, вытекающее из принципа разделения властей, означает, что правительство может создать норму права лишь в рамках делегированного нормотворчества, когда необходимость принятия правительственного постановления или распоряжения вытекает из актов более высокого иерархического уровня. Согласно Конституции РФ (ст. 114), Правительство принимает свои акты, создавая источники экологического права, если это предусмотрено в законе или указе Президента или если это необходимо для выполнения возложенной на Правительство функции. Эти правительственные акты обязательны к исполнению в РФ. В случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ, они могут

быть отменены Президентом РФ (ст. 115 Конституции РФ).

Реализуя свои полномочия в указанной области, Правительство осуществляет руководство и координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, в том числе Министерства природных ресурсов и экологии РФ, Министерства энергетики РФ, утверждает положения об этих органах. Правительство РФ утверждает также федеральные целевые программы в области экологии *(«Экология и природные ресурсы России (2002—2010 годы)» и др.*), а также обеспечивает проведение единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии.

Нормотворческая компетенция Правительства РФ заключается в издании постановлений и распоряжений на основании и в исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ для обеспечения их исполнения (ст. 115 Конституции РФ). Это положение, вытекающее из принципа разделения властей, означает, что Правительство может создать норму права лишь в рамках делегированного нормотворчества, когда необходимость принятия правительственного постановления или распоряжения вытекает из актов более высокого иерархического уровня.

Постановления Правительства РФ по вопросам экологии можно разбить на три группы: *к первой группе* относятся те, которые принимаются в исполнение закона для конкретизации его отдельных положений: *вторая группа* постановлений предназначена для определения компетенции органов управления и контроля; *третья группа* включает нормативно-правовые акты дальнейшего правового регулирования экологических отношений.

Правительство России весьма активно в регулировании отношений по природопользованию и охране окружающей среды. Природопользование, охрана окружающей среды на предприятии, ведение экологической отчетности и осуществление платежей за использование природных ресурсов и загрязнение окружающей природной среды нормируются, в общем случае, следующими нормативно-правовыми актами Правительства РФ:

1. Постановление Правительства РФ от 29.05.2008 N 404 (ред. от 13.10.2008) "О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации»
2. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 «Об утверждении Положения о федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. №370».
3. Постановление Правительства РФ от 02.03.2000 №183 "О нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него"
4. Постановление Правительства РФ от 6.02.2002 №83 "О проведении регулярных проверок транспортных и иных передвижных средств на соответствие техническим нормативам выбросов вредных (загрязняющих) веществ и потенциально опасных веществ"
5. Постановление Правительства РФ от 28.11.2002 № 847 «О порядке ограничения, приостановления или прекращения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на атмосферный воздух».
6. Постановление Правительства РФ от 12.06.2003. №344 "О нормативах пла-

ты за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления"

7. Постановление Правительства РФ от 01.07.2005 №410 "0 внесении изменений в приложение 1 к постановлению Правительства Российской Федерации от 12 июня 2003 г. №344".
8. Постановление Правительства РФ от 21.04.2000 № 373 «Об утверждении Положений о государственном учете вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников».
9. Постановление Правительства РФ от 15.01.2001 № 31 «Об утверждении Положения о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха».
10. Постановление Правительства РФ от16.06.2004 №282 «Об утверждении Положения о федеральном агенстве водных ресурсов». .
11. Постановление Правительства РФ от 20.12.2006 № 781 «О внесении изменений в Положение о федеральном агенстве водных ресурсов».
12. Постановление Правительства РФ от 14.12.2006 №764 «Об утверждении порядка расчета и взимания платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности»
13. Постановление Правительства РФ от 30.12.2006 № 876 «О ставках платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности»
14. Постановление Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. N 639 "О порядке утверждения методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства".
15. Постановление Правительства РФ от 30.12.2006 № 844 «О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование»
16. Постановление Правительства РФ от 30.12.2006 № 881 «О порядке утверждения нормативов допустимого воздействия на водные объекты»
17. Постановление Правительства РФ от 10.04.2007 №219 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга водных объектов».
18. Постановление Правительства РФ от 19.12.1996 № 1504 "О порядке разработки и утверждения нормативов предельно допустимых вредных воздействий на водные объекты" (в ред. от 25 января 2006 г. N 33).
19. Постановление Правительства РФ от 10.04.2007 №219 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга водных объектов».
20. Постановление Правительства РФ от 25.12.2006 № 801 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов».
21. Постановление Правительства РФ от 23.11.1996 № 1404 «Об утверждении положения о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах».
22. Постановление Правительства РФ от 26.10.2000. №818 "О порядке введе-

ния государственного кадастра отходов и проведении паспортизации опасных отходов"

23. Постановление Правительства РФ от 16.06.2000 №461 "О правилах разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение"
24. Постановление Правительства РФ от 29.08.2007 N 545 "О внесении изменений в правила разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение»
25. Постановление Правительства РФ от 26.08.2006. №524 "Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов "
26. Постановление Правительства РФ от 14.12.2006 № 766 «О лицензировании деятельности в области обращения с ломом цветных и черных металлов»
27. Постановление Правительства РФ от 17.07.2003 № 442 «О трансграничном перемещении отходов».
28. Постановление Правительства РФ от 28.08.1992. № 632 "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" (с изм.).
29. Постановление Правительства РФ от 03.08.1992 №545 «Об утверждении экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов».
30. Постановление Правительства РФ от 21.08.2000 №613 «О неотложных мерах по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов»
31. Постановление Правительства РФ от 15.04.2002. №240 "О порядке организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации"
32. Постановление Правительства РФ от 29.10.2002 №777 "О перечне объектов, подлежащих государственному экологическому контролю"
33. Постановление Правительства РФ от 26.01.2006 № 45 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности».
34. Постановление Правительства РФ от 11.01.2007 № 3 «О полномочиях Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по выдаче заключений о соответствии экологическим нормам и требованиям производственных и складских помещений».
35. Постановление Правительства РФ от 04.11.1993 № 1118 «О принятии Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий».
36. Постановление Правительства РФ Постановление Правительства РФ от 06.11.1998 № 1303 «Об утверждении Положения о декларировании безопасности гидротехнических сооружений».
37. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 401 «О федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору».
38. Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 № 293 «Об утверждении Положения о федеральном агенстве по недропользованию».
39. Постановление Правительства РФ от 20.12.2007 № 900 "О Внесении изме-

нений в Положение о федеральном агенстве лесного хозяйства»

40. Постановление Правительства РФ от 11.06.1996 № 698 «Об утверждении Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы».
41. Постановление Правительства РФ от 15.11.2006 № 689 «О государственном земельном контроле»
42. Постановление Правительства РФ от 8.04.2000 № 316 (с изм. 2006 г.) «Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель».

Рассмотрим основные положения некоторых применяемых в практической деятельности по природопользованию и охране окружающей среды актов Правительства Российской Федерации.

7.2 Постановление Правительства РФ от 27 января 2009 г. № 53 «Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)»

Правительство РФ в целях реализации ФЗ «Об охране окружающей среды» утвердило своим Постановлением Правила осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) на территории РФ, который проводится в целях обеспечения исполнение законодательства и установленных требований в области охраны окружающей среды, а также обеспечения экологической безопасности.

Государственный экологический контроль состоит из:

– государственного контроля за охраной атмосферного воздуха;
– государственного контроля за деятельностью в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов);
– государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов;
– государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;
– государственного земельного контроля;
– государственного контроля в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания;
– государственного контроля в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий;
– государственного экологического контроля во внутренних морских водах РФ и в территориальном море РФ;
– государственного экологического контроля в исключительной экономической зоне РФ;
– государственного экологического контроля на континентальном шельфе РФ;
– государственного лесного контроля и надзора;
– государственного экологического контроля в области охраны озера Байкал.

Государственный экологический контроль осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, ее территориальными органами и органами, уполномоченными на то субъектами РФ.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 29 октября 2002 г. № 777 к объектам, подлежащим исключительно федеральному государственному экологическому контролю относятся:

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

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

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

– объекты, расположенные на землях, находящихся в федеральной собственности, в том числе землях лесного фонда РФ;

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

– объекты, оказывающие негативное воздействие на подлежащие особой охране:

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

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

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

– природные объекты Байкальской природной территории.

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

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

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

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

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

– объекты, отнесенные законодательством РФ к категории опасных производственных объектов, на которых производятся, используются, перерабатываются,

образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются вещества, представляющие опасность для окружающей природной среды.

Государственный экологический контроль имеют право осуществлять:

– должностные лица Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органов (в соответствии с Перечнем утвержденным постановлением Правительства РФ от 25 сентября 2008 г. № 716 «О должностных лицах Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органов, осуществляющих федеральный государственный экологический контроль (федеральных государственных инспекторах в области охраны окружающей среды)»;

– должностные лица уполномоченных органов, перечни которых определяются в соответствии с законодательством субъектов РФ.

Указанные должностные лица являются государственными инспекторами в области охраны окружающей среды и при исполнении своих должностных обязанностей имеют право в установленном порядке:

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

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

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

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

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

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

– осуществлять иные определенные законодательством в области охраны окружающей среды полномочия.

Государственный экологический контроль осуществляется в форме проверок, проводимых в соответствии с утвержденными планами, а также в форме внеплановых проверок с соблюдением прав и законных интересов организаций и граждан в следующих случаях:

– при проверке исполнения предписаний об устранении ранее выявленного нарушения требований, установленных законодательством в области охраны окружающей среды;

– при получении от органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и граждан документов и иных доказательств, свидетельст-

вующих о наличии признаков нарушения требований, установленных законодательством в области охраны окружающей среды.

Правилами установлен особый порядок доступа должностных лиц Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органов, осуществляющих государственный экологический контроль, на объекты Вооруженных Сил РФ. Он требует предварительного уведомления и согласования списка должностных лиц (до начала года предшествующего году проведения проверки), а также ознакомления командования воинской части с планом проверки. Результаты рассмотрения запроса подлежат рассмотрению в трех месячный срок.

Юридические и физические лица, в отношении которых проводятся проверки, обязаны обеспечить государственным инспекторам, осуществляющим государственный экологический контроль доступ на объекты, подлежащие такому контролю, и предоставить необходимую документацию. Мероприятия по государственному экологическому контролю проводятся в соответствии с требованиями ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)». Решения государственных инспекторов могут быть обжалованы в соответствии с законодательством РФ.

7.3 Постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2003 г. № 177 «Об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)»

Экологический мониторинг - это комплексная система наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов.

Экологический мониторинг включает в себя мониторинг атмосферного воздуха, земель, лесов, водных объектов, объектов животного мира, уникальной экологической системы озера Байкал, континентального шельфа РФ, состояния недр, исключительной экономической зоны РФ, внутренних морских вод и территориального моря РФ и осуществляется специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, которые в пределах своей компетенции:

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

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

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

Министерство природных ресурсов и экологии РФ в рамках организации и проведения экологического мониторинга окружающей среды на территории РФ осуществляет:

– координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти;

– согласование методических и нормативно-технических документов федеральных органов исполнительной власти;

– обеспечение совместимость информационных систем и баз данных о состоянии окружающей среды, а также создает условия для формирования и защиты государственных информационных ресурсов в этой сфере.

Экологический мониторинг осуществляется в целях:

– наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе за состоянием окружающей среды в районах расположения источников антропогенного воздействия и воздействием этих источников на окружающую среду;

– оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов;

– обеспечения потребностей государства, юридических и физических лиц в достоверной информации о состоянии окружающей среды и ее изменениях, необходимой для предотвращения и (или) уменьшения неблагоприятных последствий таких изменений.

Информация, полученная при осуществлении экологического мониторинга, используется при:

– разработке прогнозов социально-экономического развития РФ, субъектов РФ, муниципальных образований и принятии соответствующих решений;

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

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

– прогнозировании чрезвычайных ситуаций и проведении мероприятий по их предупреждению;

– подготовке данных для ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды.

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

с *Министерством РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий* - в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

с *Министерством здравоохранения РФ* - в рамках ведения социально-гигиенического мониторинга;

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

7.4 Постановление Правительства РФ от 28.08.1992 № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и её предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» (в ред. Постановлений Правительства РФ от 27.12.1994 № 1428, от 14.06.2001 № 463, с изм, внесенными решением Верховного Суда РФ от 12.02.2003 № ГКПИ 03-49)

Настоящий Порядок распространяется на предприятия, учреждения, организации, иностранных юридических и физических лиц, осуществляющих любые виды

деятельности на территории Российской Федерации, связанные с природопользованием и предусматривает взимание платы за следующие виды вредного воздействия на окружающую природную среду:

– выброс в атмосферу загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников;

– сброс загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты;

– размещение отходов;

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

Устанавливается два вида базовых нормативов платы:

а) за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия в пределах допустимых нормативов;

б) 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 - природно-климатические особенности территорий, значимость природных и социально-культурных объектов.

Дифференцированные ставки платы определяются умножением базовых нормативов платы на коэффициенты, учитывающие экологические факторы.

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

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

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

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

Платежи за предельно допустимые выбросы, сбросы загрязняющих веществ,

размещение отходов, уровни вредного воздействия осуществляются за счет себестоимости продукции (работ, услуг), а платежи за превышение их - за счет прибыли, остающейся в распоряжении природопользователя.

Предельные размеры платы за загрязнение окружающей природной среды сверх предельно допустимых нормативов устанавливаются в процентах от прибыли, остающейся в распоряжении природопользователя, дифференцированно по отдельным отраслям народного хозяйства с учетом их экономических особенностей.

Если указанные платежи, определенные расчетно в соответствии с настоящим Порядком, равны или превышают размер прибыли, остающейся в распоряжении природопользователя, то специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей природной среды, органами санитарно - эпидемиологического надзора и соответствующими органами исполнительной власти рассматривается вопрос о приостановке или прекращении деятельности соответствующего предприятия, учреждения, организации.

Внесение платы за загрязнение окружающей природной среды не освобождает природопользователей от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, а также от возмещения в полном объеме вреда, причиненного окружающей природной среде, здоровью и имуществу граждан, народному хозяйству загрязнением окружающей природной среды, в соответствии с действующим законодательством.

7.5 Постановление Правительства РФ от 03.08.1992 №545 «Об утверждении экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов»

Экологические нормативы выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимиты использования природных ресурсов, размещения отходов утверждаются Министерством экологии и природных ресурсов Российской Федерации, другими специально уполномоченными государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов, органами санитарно-эпидемиологического надзора в соответствии с их компетенцией.

Экологические нормативы выбросов и сбросов загрязняющих веществ, приводящих к загрязнению на большие расстояния природной среды в результате трансграничных (межрегиональных, межреспубликанских, межгосударственных) переносов этих веществ, а также нормативы использования природных ресурсов, имеющих федеральное и межрегиональное значение, утверждаются Министерством экологии и природных ресурсов Российской Федерации.

Разработка проектов указанных нормативов организуется Министерством экологии и природных ресурсов Российской Федерации совместно с другими специально уполномоченными государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов, органами санитарно-эпидемиологического надзора в соответствии с их компетенцией, а также совместно с органами исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, авто-

номных образований, органами местного самоуправления.

Нормативные объемы выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду (предельно допустимые и временно согласованные), предельного использования (изъятия) природных ресурсов, размещения отходов устанавливаются конкретным предприятиям, учреждениям и организациям - природопользователям органами Министерства экологии и природных ресурсов Российской Федерации, других специально уполномоченных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов, органами санитарно-эпидемиологического надзора в соответствии с их компетенцией.

Проекты указанных нормативов разрабатываются предприятиями, учреждениями и организациями - природопользователями с учетом предложений органов местного самоуправления, научных учреждений, общественных организаций и мнения населения.

Предприятиям, учреждениям и организациям - природопользователям устанавливаются нормативные объемы предельно допустимых и временно согласованных выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду с указанием этапов и сроков достижения нормативов предельно допустимых выбросов и сбросов.

Лимиты размещения отходов устанавливают место их размещения, предельные размеры выделяемой площади (объемов) для складирования, способы и условия хранения отходов и другие показатели, связанные с предотвращением или ограничением отрицательного влияния на состояние окружающей природной среды и условия жизни населения.

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

В соответствии с установленными нормативами предприятиям, учреждениям и организациям - природопользователям в установленном порядке выдается разрешение на выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, использование (изъятие) природных ресурсов, размещение отходов.

7.6 Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 № 293 «Об утверждении Положения о федеральном агенстве по недропользованию»

Федеральное агентство по недропользованию является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования. Оно находится в ведении Министерства природных ресурсов Российской Федерации.

Федеральное агентство по недропользованию осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы или подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органа-

ми местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральное агентство по недропользованию осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

– осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении федерального имущества;

– организует: государственное геологическое изучение недр; экспертизу проектов геологического изучения недр; проведение в установленном порядке геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр; проведение в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами; проведение государственной экспертизы информации о разведанных запасах полезных ископаемых, геологической, экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр;

– осуществляет: отнесение запасов полезных ископаемых к кондиционным или некондиционным запасам, а также определение нормативов содержания полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих (разубоживающих) породах, в отвалах или в отходах горно-добывающего и перерабатывающего производства, по результатам технико-экономического обоснования эксплуатационных кондиций для подсчета разведанных запасов; предоставление в пользование за плату геологической информации о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр; выдачу заключений об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки и разрешения на осуществление застройки площадей залегания полезных ископаемых, а также размещение в местах их залегания подземных сооружений; организационное обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами; учет поступающих заявок на получение лицензий, информирование о них органов исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации; принятие решений о предоставлении права пользования участками недр в установленном законодательством Российской Федерации порядке; принятие решений об утверждении итогов конкурсов или аукционов на право пользования участками недр в установленном законодательством Российской Федерации порядке; выдачу, оформление и регистрацию лицензий на пользование недрами; внесение изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформление лицензий; принятие, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр; установление конкретного размера ставки регулярного платежа за пользование недрами по каждому участку недр, на который в установленном порядке выдается лицензия на пользование недрами, в том числе расположенному на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации или за пределами Российской Федерации на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, а также арендуемых у иностранных государств или используемых на основании международного договора (если иное не установлено международным договором), в пределах минимальных и максимальных ставок, установленных законодательством Российской Федерации о недрах; рассмотрение и согласование проектной и технической документации на разработку месторождений по-

лезных ископаемых; ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственного баланса запасов полезных ископаемых, обеспечение в установленном порядке постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списание с государственного баланса и т.д.;

– осуществляет иные функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

7.7 Постановление Правительства РФ от 16.06.2004 №282 «Об утверждении Положения о федеральном агенстве водных ресурсов»

Федеральное агентство водных ресурсов является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов.

Федеральное агентство водных ресурсов находится в ведении Министерства природных ресурсов Российской Федерации.

Федеральное агентство водных ресурсов в установленной сфере деятельности осуществляет следующие полномочия:

– организует: территориальное перераспределение стока поверхностных вод, пополнение водных ресурсов подземных водных объектов; осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях двух и более субъектов Российской Федерации; осуществление мероприятий по охране водохранилищ, которые полностью расположены на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов Российской Федерации, в соответствии с перечнем таких водохранилищ, установленным Правительством Российской Федерации, а также по охране морей или их отдельных частей, предотвращению их загрязнения, засорения и истощения вод, осуществление мер по ликвидации последствий указанных явлений;

– осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении федерального имущества;

– проводит в установленном порядке конкурсы и заключает государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд;

– осуществляет функции государственного заказчика межгосударственных, федеральных целевых, научно-технических и инновационных программ и проектов в сфере деятельности Агентства;

– осуществляет ведение: государственного водного реестра, включая государственную регистрацию договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договору водо-

пользования, а также прекращения договора водопользования; Российского регистра гидротехнических сооружений;

– осуществляет: разработку и реализацию в установленном порядке схем комплексного использования и охраны водных объектов; государственный мониторинг водных объектов и организацию его проведения; разработку автоматизированных систем сбора, обработки, анализа, хранения и выдачи информации о состоянии водных объектов, водных ресурсах, режиме, качестве и использовании вод по Российской Федерации в целом, отдельным ее регионам, речным бассейнам в порядке, установленном законодательством Российской Федерации; предоставление водохранилищ, которые полностью расположены на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов Российской Федерации, в соответствии с перечнем таких водохранилищ, установленным Правительством Российской Федерации, или частей таких водохранилищ, морей или их отдельных частей в пользование на основании договора водопользования или решений о предоставлении водных объектов в пользование; гидрографическое и водохозяйственное районирование территории Российской Федерации;

– устанавливает режимы пропуска паводков, специальных попусков, наполнения и сработки (выпуска воды) водохранилищ;

7.8 Постановление Правительства РФ от 26.08.2006. №524 "Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов "

Положение определяет порядок лицензирования деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов, осуществляемой юридическими лицами и (или) индивидуальными предпринимателями.

Лицензирование деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов осуществляется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее - лицензирующий орган).

Лицензионными требованиями и условиями осуществления деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов являются:

– наличие у соискателя лицензии (лицензиата) принадлежащих ему на праве собственности или на ином законном основании производственных помещений, объектов размещения опасных отходов, специализированных установок по обезвреживанию опасных отходов, специально оборудованных и снабженных специальными знаками транспортных средств, соответствующих установленным требованиям;

– наличие у индивидуального предпринимателя или работников юридического лица, допущенных к деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов, профессиональной подготовки, подтвержденной свидетельствами (сертификатами) на право работы с опасными отходами;

– проведение лицензиатом - юридическим лицом производственного контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области обращения с отходами при осуществлении деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов;

– наличие у лицензиата паспортов опасных отходов, в отношении которых осуществляется деятельность по их сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению;

– иные требования, установленные законодательством Российской Федерации в области обращения с отходами в отношении деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов.

К грубым нарушениям лицензионных требований и условий относятся:

– допуск к деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов лиц, не имеющих профессиональной подготовки, подтвержденной свидетельствами (сертификатами) на право работы с опасными отходами;

– транспортировка опасных отходов без оформленного в установленном порядке паспорта опасных отходов;

– отсутствие у лицензиата - юридического лица производственного контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области обращения с отходами при осуществлении им деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов;

– нарушение правил (требований) безопасного обращения с отходами при осуществлении деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов, если это создает угрозу жизни и (или) условия возникновения чрезвычайной ситуации техногенного характера, причинения существенного вреда окружающей среде.

Лицензирующий орган проводит проверку полноты и достоверности сведений, содержащихся в представленных документах, проверку возможности выполнения соискателем лицензии лицензионных требований и условий, а также проверку соблюдения лицензиатом лицензионных требований и условий при осуществлении деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов.

Лицензия предоставляется на 5 лет. Срок действия лицензии может быть продлен в порядке, предусмотренном для переоформления лицензии.

8 Структура федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраняя окружающей среды

В сфере охраны окружающей среды существует многоуровневая структура государственного управления, сформированная на основе сочетания нескольких подходов к определению компетенции и полномочий органов управления. Образование и обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих управление охраной окружающей среды, является самостоятельной и важнейшей функцией государственного экологического управления.

Государственное экологическое управление на федеральном уровне осуществляется в соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» *(с изменениями от 25.12.2008 г.)*, которым реализована принципиально новая структура организации государственного управления, основанная на разделении функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности (федеральные министерства), по контролю и надзору (федеральные службы), оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом (федеральные агентства). Полномочия Правительства Российской Федерации в сфере природопользования и охраны окружающей среды имеют общий характер и определены Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации». Для органов управления специальной компетенции - федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств - функция охраны окружающей среды является либо основной (одной из основных), либо смежной, выполняемой при решении задач государственного управления в других сферах.

К специально уполномоченным в области охраны окружающей среды относятся следующие федеральные органы исполнительной власти.

1. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сферах:

– изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, объекты животного мира (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, не обитающим на особо охраняемых природных территориях и (или) не занесенным в Красную книгу Российской Федерации) и среду их обитания;

– эксплуатации и обеспечения безопасности водохранилищ, водохозяйственных систем комплексного назначения и гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений), безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения;

– гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федерального агентства водных ресурсов и Федерального агентства по недропользованию *(Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии РФ, утв. Постановление Правительства РФ № 404 от 29.05.2008 г.).*

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды осуществляет функции по:

– управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях;

– мониторингу окружающей природной среды, ее загрязнения, включая радиоактивное (атмосферы, поверхностных вод, морской среды, почв, околоземного космического пространства, радиационной обстановки на поверхности Земли и в околоземном космическом пространстве), комплексного фонового мониторинга и космического мониторинга состояния природных объектов, государственного мониторинга континентального шельфа и исключительной экономической зоны;

– государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы;

– обеспечению органов государственной власти, Вооруженных Сил Российской Федерации, а также населения информацией о фактическом и прогнозируемом состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении;

– организации составления прогнозов погоды, водности, урожая сельскохозяйственных культур, глобальных и региональных изменений климата;

– обеспечению работы противолавинной службы;

– участию в установленном порядке в проведении гидрометеорологической экспертизы проектов строительства и проектов освоения территорий;

– согласованию в установленном порядке условий гидрометеорологического и гелиогеофизического обеспечения плавания судов, полетов летательных аппаратов, работы космонавтов в открытом космосе, проведения спасательных операций;

– исследованию гидрометеорологических и геофизических процессов в атмосфере, на поверхности суши, в Мировом океане, Арктике и Антарктике, а также в околоземном космическом пространстве в части изучения и прогнозирования радиационной обстановки, состояния ионосферы и магнитного поля Земли;

– обеспечению в установленной сфере деятельности выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам, в том числе по Конвенции Всемирной метеорологической организации, рамочной Конвенции ООН об изменении климата и Протоколу по охране окружающей среды к Договору об Антарктике, подписанному в г. Мадриде 4 октября 1991 г. (Положение о Федеральной

службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, утв. Постановлением Правительства РФ № 372 от 23.07.2004 г.).

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) осуществляет функции по контролю и надзору*:*

– в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также среды их обитания;

– в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения;

– за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;

– за использованием и охраной водных объектов (федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов);

– за соблюдением законодательства Российской Федерации и международных норм и стандартов в области морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе;

– за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе;

– государственный земельный контроль в пределах своих полномочий;

– за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации в области водных отношений, охраны объектов животного мира и водным биологическим ресурсам, с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий;

– за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, в том числе в области охраны атмосферного воздуха и обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов);

– за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов (государственный лесной контроль и надзор) на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения;

– выдает в установленном порядке лицензии (разрешения) и осуществляет иные полномочия в соответствии с Положение о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утв. Постановлением Правительства РФ № 400 от 30.07.2004 г.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) осуществляет функции по контролю и надзору в сфере:

– безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности;

– безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения);

– безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей);

– безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления);

– безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения;

– а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере, в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия;

– а также функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня (Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утв. Постановлением Правительства РФ № 401 от 30.07.2004 г.).

Федеральное агентство водных ресурсов осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов *(Положение о Федеральном агентстве водных ресурсов, утв. Постановлением Правительства РФ № 282 от 16.06.2004 г.).*

Основными функциями агентства являются:

– обеспечение в пределах своей компетенции мероприятий по рациональному использованию, восстановлению и охране водных объектов, предупреждению и ликвидации вредного воздействия вод;

– предоставление права пользования водными объектами, находящимися в федеральной собственности;

– эксплуатация водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений, находящихся в ведении Агентства, обеспечение их безопасности;

– разработка в установленном порядке схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, водохозяйственных балансов и составление прогнозов состояния водных ресурсов и перспективного использования и охраны водных объектов;

– обеспечение разработки и осуществления противопаводковых мероприятий, мероприятий по проектированию и установлению водоохранных зон водных объектов и их прибрежных защитных полос, предотвращению загрязнения вод;

– оказание государственных услуг по предоставлению информации, связанной с состоянием и использованием водных объектов, находящихся в федеральной собственности;

– ведение государственного реестра договоров пользования водными объектами, государственного водного кадастра и Российского регистра гидротехнических сооружений, осуществление государственного мониторинга водных объектов, государственного учета поверхностных и подземных вод и их использования (*Постановление Правительства РФ № 169 от 06.04.2004 г.).*

Федеральное агентство по недропользованию осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования *(Положение о Федеральном агентстве по недропользованию, утв. Постановлением Правительства РФ № 293 от 17.06.2004 г.).*

Основными функциями агентства являются:

– организация работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы и ее рациональному использованию;

– проведение геологического изучения недр на территории Российской Федерации и континентальном шельфе Российской Федерации;

– ведение федерального и территориальных фондов геологической информации о недрах, а также банка данных по вопросам недропользования;

– управление в пределах своей компетенции федеральным имуществом в сфере недропользования, в том числе управление государственным фондом недр;

– осуществление в пределах и порядке, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочий собственника в отношении необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным Агентству;

– ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых, государственного учета работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также для целей, не связанных с их добычей, и включение их в государственный реестр, ведение государственного баланса запасов полезных ископаемых, осуществление мониторинга состояния недр;

– предоставление в установленном порядке права пользования недрами;

– оказание государственных услуг, связанных с проведением в установленном порядке геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр и государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической и экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр, а также проектно-сметной документации на ведение работ по геологическому изучению недр *(Постановление Правительства РФ № 171 от 06.04.2004 г.).*

2. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России) осуществляет функции:

– по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая животноводство, ветеринарию, растениеводство, карантин растений, мелиорацию земель, плодородие почв, регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, пищевую и перерабатывающую промышленность, производство и оборот табачной продукции, устойчивое развитие сельских территорий, в сфере промышленного рыбоводства (аквакультуры), охраны, изучения, сохранения, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, за исключением обитающих на особо охраняемых природных территориях и (или) занесенных в Красную книгу Российской Федерации, и среды их обитания, а также в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях);

– по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся зе-

мель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель;

– по оказанию государственных услуг в сфере агропромышленного комплекса, включая устойчивое развитие сельских территорий;

– по управлению государственным имуществом на подведомственных предприятиях и учреждениях.

Минсельхоз России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных Министерству Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федерального агентства лесного хозяйства.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) осуществляет функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, обеспечения качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, побочных продуктов переработки зерна, земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий), охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания, функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных *(Положение о Федеральной служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, утв. Постановлением Правительства РФ № 327 от 30.06.2004 г.).*

Россельхознадзор в соответствии с возложенными на нее задачами осуществляет следующие функции:

– проводит учет и анализ нарушений требований технических регламентов и других нормативных правовых документов в закрепленной сфере деятельности;

– вносит в пределах своей компетенции предложения о введении и отмене на территории Российской Федерации, субъекта Российской Федерации карантина;

– выдает разрешение на осуществление:

ветеринарные, карантинные, фитосанитарные и иные разрешения (сертификаты) и свидетельства на поднадзорные грузы при их перевозках;

разрешения на проведение мероприятий по акклиматизации, переселению и гибридизации, на содержание и разведение объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания;

разрешения на пользование объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты;

разрешения (включая введение и отмену ограничений) на ввоз в Российскую Федерацию и на вывоз из Российской Федерации, а также на транзит по ее территории поднадзорных грузов;

разрешения на проведение мероприятий по учету численности, изъятию объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, по регулированию численности этих объектов;

– организует и осуществляет надзор на государственной границе Российской Федерации, а также на транспорте в закрепленной сфере деятельности;

– осуществляет надзор за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими ли-

цами и гражданами законодательства Российской Федерации в закрепленной сфере деятельности;

– представляет в установленном порядке интересы Российской Федерации в международных организациях и во взаимоотношениях с иностранными государствами по вопросам обеспечения здоровья животных, безопасности сырья и продукции животного происхождения и кормов для животных;

– устанавливает и упраздняет карантинные фитосанитарные зоны, устанавливает и отменяет карантинные фитосанитарные режимы;

– осуществляет государственный земельный контроль (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения) в установленных законодательством Российской Федерации случаях;

– осуществляет государственный лесной контроль и надзор на землях лесного фонда в отношении лесничеств и лесопарков, указанных в части 2 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации, и (или) в случаях, когда соответствующие полномочия изъяты в установленном порядке у органов государственной власти субъектов Российской Федерации (Постановление Правительства РФ № 201 от 08.04.2004 г.).

Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) осуществляет функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений и находится в ведении Министерства сельского хозяйства Российской Федерации *(Положение о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утв. Постановлением Правительства РФ № 283 от 16.06.2004 г.).*

Основными функциями агентства являются:

– установление возрастов рубок;

– рассмотрение в установленном порядке материалов о переводе земель лесного фонда в земли других категорий;

– контроль за расходованием средств, предоставляемых на осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области лесных отношений, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета, в пределах своей компетенции;

– отнесение лесов к ценным лесам и выделение особо защитных участков и установление их границ, отнесение лесов к эксплуатационным, резервным лесам и установление их границ;

– разработка и утверждение лесных планов субъектов Российской Федерации в случае, когда осуществление указанных полномочий не передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с частью 2 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации;

– организация в лесах, расположенных на землях лесного фонда, лесопатологического мониторинга и лесного семеноводства;

– определение количество лесничеств, лесопарков, установление их границ.

Вторая группа органов в системе экологического управления - органы исполнительной власти, осуществляющие экологические функции в соответствующих сферах управления.

3. Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации (Минздравсоцразвития России) осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, социального развития, труда и защиты прав потребителей, включая вопросы:

– организации медицинской профилактики, в том числе инфекционных заболеваний и СПИДа, медицинской помощи и медицинской реабилитации;

– фармацевтической деятельности, качества, эффективности и безопасности лекарственных средств;

– санитарно-эпидемиологического благополучия, уровня жизни и доходов населения;

– демографической политики;

– медико-санитарного обеспечения работников отдельных отраслей экономики с особо опасными условиями труда;

– медико-биологической оценки воздействия на организм человека особо опасных факторов физической и химической природы;

– курортного дела;

– оплаты труда, пенсионного обеспечения, в том числе негосударственного пенсионного обеспечения, социального страхования, условий и охраны труда;

– социального партнерства и трудовых отношений, занятости населения и безработицы, трудовой миграции;

– альтернативной гражданской службы, государственной гражданской службы (за исключением вопросов оплаты труда);

– социальной защиты населения, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей;

– опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан;

– оказание государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения и социального развития, включая оказание медицинской помощи, разработку и реализацию современных медицинских технологий, новых методов диагностики и организации оказания медицинской помощи, предоставление услуг в области курортного дела, организацию судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз, социальное обслуживание населения, оказание протезно-ортопедической помощи, реабилитацию инвалидов, проведение медико-социальной экспертизы, профессиональную подготовку, переподготовку, повышение квалификации медицинских, фармацевтических и санитарно-эпидемиологических работников, работников сферы социального развития и курортного дела, а также отдельных категорий работников в области охраны труда.

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федеральной службы по труду и занятости, Федерального медико-биологического агентства, а также координацию деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования *(Положение о*

Министерстве здравоохранения и социального развития РФ, утв. Постановление Правительства РФ № 321 от 30.06.2004 г.).

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека осуществляет функции по контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия, защиты прав потребителей и на потребительском рынке.

Основными функциями службы являются:

– организация и осуществление государственного санитарно-эпидемиологического надзора, в том числе на железнодорожном транспорте, а также надзора на потребительском рынке и в сфере защиты прав потребителей;

– предупреждение, обнаружение, а также пресечение нарушений законодательства Российской Федерации в установленных сферах деятельности до внесения соответствующих изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;

– осуществление лицензирования видов деятельности в соответствии с компетенцией Службы;

– осуществление санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации;

– осуществление государственной регистрации представляющих потенциальную опасность для человека продукции, объектов;

– осуществление санитарно-эпидемиологических расследований, направленных на установление причин и выявление условий возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений);

– организация и осуществление мер, направленных на выявление и устранение влияния вредных и опасных факторов среды обитания на здоровье человека.

4. Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере:

– анализа и прогнозирования социально-экономического развития;

– развития предпринимательской деятельности, в том числе среднего и малого бизнеса;

– внешнеэкономической деятельности (за исключением внешней торговли);

– имущественных отношений;

– несостоятельности (банкротства) и финансового оздоровления организаций;

– оценочной деятельности;

– земельных отношений (за исключением земель сельскохозяйственного назначения);

– государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель;

– государственного мониторинга земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения);

– государственной регистрации прав на недвижимое имущество, геодезии и картографии;

– государственной статистической деятельности;

– инвестиционной деятельности и государственных инвестиций;

– формирования межгосударственных и федеральных целевых программ (долгосрочных целевых программ), ведомственных целевых программ, разработки и реализации программ социально-экономического развития Российской Федерации;

– создания и функционирования особых экономических зон на территории Российской Федерации;

– управления государственным материальным резервом, размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Министерство экономического развития Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы государственной статистики, Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, Федерального агентства по государственным резервам, Федерального агентства по управлению государственным имуществом и Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами *(Положение о Министерстве экономического развития РФ, утв. Постановлением Правительства РФ № 437 от 05.06.2008 г.).*

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии осуществляет функции по организации единой системы государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации *(Указ Президента РФ «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» № 1847 от 25.12.2008 г.)*

5. Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

Основными задачами МЧС России являются:

– выработка и реализация государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, а также безопасности людей на водных объектах в пределах компетенции МЧС России;

– организация подготовки и утверждения в установленном порядке проектов нормативных правовых актов в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах;

– осуществление управления в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах, а также управление деятельностью федеральных органов исполнительной власти в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

– осуществление нормативного регулирования в целях предупреждения, прогнозирования и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций и пожаров, а также

осуществление специальных, разрешительных, надзорных и контрольных функций по вопросам, отнесенным к компетенции МЧС России;

– осуществление деятельности по организации и ведению гражданской обороны, экстренному реагированию при чрезвычайных ситуациях, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожаров, обеспечению безопасности людей на водных объектах, а также осуществление мер по чрезвычайному гуманитарному реагированию, в том числе за пределами Российской Федерации (Положение о Министерстве РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствия стихийных бедствий, утв. Указом Президента РФ № 868 от 11.07.2004 г.).

6. Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство) осуществляет функции:

– по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере рыболовства, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу РФ;

– по контролю и надзору за водными биологическими ресурсами и средой их обитания во внутренних водах РФ, за исключением внутренних морских вод РФ, а также Каспийского и Азовского морей до определения их правового статуса;

– по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также рыбоводства (за исключением промышленного рыбоводства), рыбопереработки, обеспечения безопасности мореплавания и аварийно-спасательных работ в районах промысла, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота и в морских портах в части, касающейся обслуживания судов рыбопромыслового флота.

Руководство деятельностью Федерального агентства по рыболовству осуществляет Правительство Российской Федерации *(Положение о Федеральном агентстве по рыболовству, утв. Постановлением Правител*

В пределах своей компетенции министерства и ведомства вправе принимать обязательные для исполнения иными органами государственной власти, физическими и юридическими лицами акты, которые также являются источниками экологического права.

Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти закреплены в Постановлении Правительства РФ № 1009 от 13.08.1997 г. *(в редакции от 17.03.2009 г.).* В соответствии с п. 1. Правил, нормативные правовые акты издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. При этом структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты.

В случаях, когда проект нормативного правового акта содержит положения межотраслевого значения или предусматривает совместную деятельность федеральных органов, такой акт подлежит согласованию со всеми заинтересованными органами исполнительной власти.

Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ и официальному опубликованию (за исключением актов содержащих государственную тайну).

Акты, противоречащие Конституции и законодательству Российской Федерации подлежат отмене Правительством РФ.

9 Правовая основа экологического нормирования

Экологическое нормирование - один из самых сложных и интенсивно развивающихся правовых инструментов охраны окружающей среды. М.М. Бринчук подчеркивает, что экологическое нормирование выступает в разных качествах: как правовая мера или инструмент охраны окружающей среды, как правовой институт и как функция государственного управления в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Нормирование осуществляется с целью установления предельно допустимых масштабов воздействия на окружающую среду, гарантирующих экологическую безопасность населения и сохранение генетического фонда, обеспечивающих рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов в условиях устойчивого развития хозяйственной деятельности. Иными словами, экологическое нормирование представляет собой процесс определения видов, размеров, содержания вредных воздействий на окружающую среду в целом или отдельные средообразующие элементы, позволяющий рассчитывать на непричинение вреда жизни и здоровью человека, иным охраняемым правом объектам.

В России действует сложная система экологических нормативов. Ее составляют установленные Федеральным законом «Об охране окружающей среды» и другими актами нормативы качества окружающей среды; нормативы предельно допустимых вредных воздействий на состояние окружающей среды; нормативы (лимиты) использования природных ресурсов; нормативы санитарных и защитных зон; нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду и др. (см. ст. 21 - 28 Федерального закона «Об охране окружающей среды», который ввел новые обозначения для ряда нормативов, не изменив принципиально их содержания; ст. 1, 11, 12 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» и др.). Некоторые авторы относят к ним и экологические стандарты.

Нормативы качества окружающей среды устанавливаются для оценки состояния окружающей среды в целях сохранения естественных экологических систем, генетического фонда растений, животных и других организмов.

К нормативам качества окружающей среды относятся:

– нормативы, установленные в соответствии с химическими показателями состояния окружающей среды, в том числе нормативы предельно допустимых концентраций химических веществ, включая радиоактивные вещества;

– нормативы, установленные в соответствии с физическими показателями состояния окружающей среды, в том числе с показателями уровней радиоактивности и тепла;

– нормативы, установленные в соответствии с биологическими показателями состояния окружающей среды, в том числе видов и групп растений, животных и других организмов, используемых как индикаторы качества окружающей среды, а также нормативы предельно допустимых концентраций микроорганизмов;

– иные нормативы качества окружающей среды.

При установлении нормативов качества окружающей среды учитываются природные особенности территорий и акваторий, назначение природных объектов и природно-антропогенных объектов, особо охраняемых территорий, в том числе осо-

бо охраняемых природных территорий, а также природных ландшафтов, имеющих особое природоохранное значение.

В основах нормативов качества лежат три показателя: *медицинский* (пороговый уровень угрозы здоровью человека, его генетической программе), *технологический* (способность экономики обеспечить выполнение установленных пределов воздействия на человека и среду его жизни), *научно*-технический (возможность научно-технических средств контролировать соблюдение пределов воздействия по всем его параметрам). Все нормативы качества окружающей природной среды подразделяются на три группы. Первую группу составляют санитарно-гигиенические нормативы.

В соответствии с Законом РФ об охране окружающей среды к данной группе нормативов можно отнести нормативы предельно допустимых концентраций (ПДК) вредных веществ, предельно допустимых уровней (ПДУ) воздействия радиации, шума, вибрации, магнитных полей, нормативы предельно допустимых остаточных количеств вредных веществ в продуктах питания. Это наиболее разработанная часть нормативов качества окружающей природной среды.

Согласно вышеназванному федеральному закону (ст. 21), нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, а также вредных микроорганизмов и других биологических веществ, загрязняющих атмосферный воздух, почвы, воды, устанавливаются для оценки состояния окружающей природной среды в интересах охраны здоровья человека, сохранения генетического фонда растительного и животного мира. ПДК - прежде всего санитарно-гигиенический норматив, ибо основная масса его показателей относится к здоровью человека. Первые нормы ПДК вредных веществ для питьевой воды были утверждены в 1939 г., по атмосферному воздуху - в 1951 г. для 10 вредных веществ, по ПДК вредных веществ в почве - с 1980 г.

Нормативы предельно допустимых концентраций химических и биологических (микробиологических) вредных веществ (ПДК) рассчитываются по их содержанию в атмосферном воздухе, водах, почве единым для всей территории РФ образом. С учетом природно-климатических условий и особой ценности территорий (например, курортных и рекреационных, заповедных) либо специфики сложившейся экологической ситуации (зоны экологического бедствия) для них могут быть установлены более строгие нормативы. ПДК определяются для каждого вредного вещества в отдельности. В процессе экологического мониторинга выясняется, имеет ли место превышение ПДК, т.е. превышение находящегося в воздухе, воде, почвах безопасного количества вредного вещества. Если норматив ПДК превышен, то замеряется, во сколько раз, например 10 ПДК, 100 ПДК и т.п.

Нормативы предельно допустимых уровней (ПДУ) воздействия разделяются на две группы: вредных физических воздействий и радиационного воздействия как наиболее опасного для человека и окружающей среды. Физическими вредными воздействиями считаются шум, вибрация, магнитные поля, ультразвуковое излучение, высокочастотное излучение. Нормативы ПДУ этих воздействий определяют исходя из уровня, безопасного для жизни и здоровья человека и окружающей среды. В этом они схожи с нормативами ПДК. Нормативы шума рассчитываются, например, для промышленных и жилых зон, для дневного и ночного времени.

Нормы радиационной безопасности (НРБ), т.е. нормативы предельно допустимого уровня безопасного содержания радиоактивных веществ в окружающей природной среде и продуктах питания, радиационного облучения населения, рас-

считываются в соответствии с принципами определения основного дозового предела, исключения всякого необоснованного облучения, снижения дозы облучения до возможно низкого уровня. Эти нормативы устанавливаются для трех категорий: всего населения; ограниченной части населения (проживающего, например, вблизи объекта атомной энергетики); персонала, работающего на тех объектах, где профессиональная деятельность связана с контактом с источниками излучения. При этом основные дозовые пределы устанавливаются в зависимости от группы критических органов (например, группа I — все тело, костный мозг). Учитывается и эффективная доза, под которой понимается величина воздействия ионизирующего излучения, используемая как мера риска возникновения отдаленных последствий облучения организма человека и отдельных его органов с учетом их радиационной чувствительности. По НРБ 76/87 предельно допустимые дозы для разных категорий работников и населения устанавливались на календарный год с использованием ряда показателей. В 1996 г. Госсанэпиднадзором России утверждены новые НРБ-96, в которых установлены более жесткие ограничения относительно содержания радионуклидов в объектах окружающей среды. Введена допустимая среднегодовая объемная активность радионуклида в атмосферном воздухе и допустимая среднегодовая удельная активность радионуклида в воде вместо допустимой объемной активности (концентрации) радионуклида в атмосферном воздухе и в воде. Требования НРБ-96 в части основных дозовых пределов для персонала и населения по отношению к предприятиям, действующим на момент их принятия, вступили в силу с 2000 года.

К иным физическим воздействиям относится, например, *тепловое загрязнение* окружающей природной среды. Оно связано с работой крупных промышленных предприятий, электростанций, требующих для охлаждения большие массы воды. Для предотвращения негативного воздействия теплового загрязнения на окружающую природную среду устанавливаются (МПР России) допустимые отклонения температуры воды от естественных условий. Так, в соответствии с Правилами охраны поверхностных вод от загрязнения сточными водами летняя температура воды в водных объектах хозяйственно-питьевого и культурно-бытового назначения не должна превышать в результате сброса подогретых вод среднемесячную температуру воды самого жаркого месяца года за последние 10 лет более чем на 3 градуса Цельсия. Для рыбохозяйственных водоемов температура воды устанавливается не более чем на 5 градусов выше естественной летней температуры воды.

Не так давно введены в практику правоприменения две группы нормативов, имеющих чрезвычайно важное значение для охраны и окружающей среды, и здоровья людей, получивших широкое развитие в российском законодательстве, регулирующем обращение с пестицидами и агрохимикатами, качество и безопасность пищевых продуктов. Это предельно допустимые нормы применения агрохимикатов в сельском хозяйстве и нормативы предельно допустимых остаточных количеств (ПДОК) химических веществ в продуктах питания. Нормативы первой группы устанавливаются в дозах, обеспечивающих соблюдение нормативов второй группы - ПДОК химических веществ в продуктах питания, охрану здоровья людей, генетического фонда человека, животных, растений. ПДОК устанавливаются путем определения минимально допустимой дозы, безвредной для здоровья человека, по каждому используемому химическому веществу и при их суммарном воздействии. Согласно ст. 15 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов» пищевые продукты должны соответствовать установленным требованиям к допус-

тимому содержанию химических (в том числе радиоактивных), биологических веществ и их соединений, микроорганизмов и других биологических организмов, представляющих опасность для здоровья населения и будущих поколений. В отношении некоторых продуктов введены еще более жесткие требования, например, при Изготовлении детского питания не допускается использовать продовольственное сырье, полученное с применением пестицидов, агрохимикатов и тому подобных веществ и соединений, т.е. их ПДОК должен быть равен нулю. Некачественные и опасные (следовательно, не отвечающие нормативам) пищевые продукты, материалы и изделия, в том числе упаковки, подлежат утилизации и уничтожению в связи с опасностью возникновения и распространения заболеваний и отравлений людей и животных, а также загрязнения окружающей среды (п. 6 ст. 27).

Санитарно-эпидемиологическое нормирование имеет самостоятельное значение в том смысле, что оно охватывает не только экологическую, но и производственную, жилищно-бытовую сферу жизни человека. Главная его задача состоит в установлении санитарных норм и правил, обязательных для выполнения на всей территории Российской Федерации государственными и общественными структурами, предприятиями, учреждениями, организациями независимо от их подчиненности и форм собственности, должностными лицами и гражданами. Государственный комитет санитарно-эпидемиологического надзора утверждает санитарные нормы, определяющие и предельно допустимые уровни влияния на организм человека комплекса факторов среды его обитания:

– Гигиенические нормативы ГН 2.1.6.1338-03 «Предельно допустимые концентрации (ПДК) загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных мест» (с дополн. и изм.);

– Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы СанПиН 2.1.6.1032-01 «Гигиенические требования к обеспечению качества воздуха населенных мест» (с дополн. и изм.);

– Гигиенические нормативы ГН 2.1.6.2309-07 "Ориентировочные безопасные уровни воздействия (ОБУВ) загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных мест»;

– Гигиенические нормативы ГН 2.1.6.2177-07 "Предельно допустимые концентрации (ПДК) микроорганизмов-продуцентов, бактериальных препаратов и их компонентов в атмосферном воздухе населенных мест»;

– Гигиенические нормативы ГН 1.2.1323-03 "Гигиенические нормативы содержания пестицидов в объектах окружающей среды»;

– Гигиенические нормативы ГН 2.1.5.1315-03 "Предельно допустимые концентрации (ПДК) химических веществ в воде водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водопользования»;

– Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы СанПиН 2.1.4.1074-01 «Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды централизованных систем питьевого водоснабжения. Контроль качества»;

– Гигиенические нормативы ГН 2.1.7.2042-06. «Ориентировочно допустимые концентрации химических веществ в почве»;

– Санитарные нормы СН 2.2.4/2.1.8.562-96 «Шум на рабочих местах, в помещениях жилых, общественных зданий и на территории жилой застройки»;

– Санитарные правила и нормы СанПиН 2.2.4/2.1.8.055-96 «Электромагнитные излучения радиочастотного диапазона (ЭМИ РЧ)».

Норматив становится юридически обязательным с момента утверждения его компетентным органом. Для нормативов качества окружающей природной среды такими органами, согласно закону РФ, являются Государственный комитет санитарно-эпидемиологического надзора при Правительстве Российской Федерации (Госкомсанэпиднадзор) и Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Закон юридически закрепляет: основные требования к нормативам качества; виды нормативов качества; органы, их утверждающие; обязанности их выполнения и соблюдения; последствия за невыполнение. Что касается самих нормативов как технических норм, то они непосредственно не входят в содержание закона (так как они не относятся к правовым нормам), а публикуются в специальных изданиях. Конечная цель этих требований - в обеспечении научно обоснованного сочетания экономических и экологических интересов как основы общественного прогресса. Предельно допустимые нормативы - это своего рода компромисс, достигнутый между экономикой и экологией, компромисс вынужденный, позволяющий на взаимно выгодных началах развивать хозяйство и сохранять жизнь, благополучие человека.

Вторую группу нормативов качества образуют производственно-хозяйственные нормативы. Возглавляют эту группу нормативы выбросов, сбросов вредных веществ (ПДВ, ПДС).

Нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ дают экологическую и санитарно-гигиеническую оценку состояния окружающей природной среды, но не указывают на источник вредного воздействия и не регулируют его поведение. Эту функцию выполняют нормативы предельно допустимых выбросов и сбросов вредных веществ (ПДВ, ПДС). Они устанавливают требования к источнику вредного воздействия, ограничивая его деятельность определенной пороговой величиной. К числу указанных нормативов могут быть отнесены всякие другие требования, предъявляемые к источникам (стационарным, передвижным) с целью охраны окружающей природной среды и здоровья человека. Поэтому в данную категорию следует отнести технологические, строительные, градостроительные правила и другие акты, содержащие экологические требования охраны окружающей природной среды, например, Санитарные правила и нормы СанПиН 2.1.5.980-00 «Водоотведение населенных мест, санитарная охрана водных объектов», Постановление Правительства РФ от 23.07.2007 N 469 "О порядке утверждения нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей» и Постановление Правительства РФ от 29.08.2007 N 545 "О внесении изменений в правила разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение»

Под *выбросами* понимается поступление вещества из соответствующего источника в атмосферу [ГОСТ 17.2.1.04-77 (Охрана природы. Атмосфера. Источники и метеорологические факторы загрязнения. Промышленные выбросы. Термины и определения)]; *сброс* — поступление вещества, находящегося в сточных водах, в водный объект [ГОСТ 17.1.1.01-77 (Охрана природы. Гидросфера. Использование и охрана вод. Основные термины и определения)].

Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 1992 г. № 545 принят порядок разработки и утверждения экологических нормативов вы-

бросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов.

Разработка указанных экологических нормативов организуется МПР России совместно с другими специально уполномоченными органами в области охраны окружающей среды, органами санитарно-эпидемиологического контроля, а также совместно с органами исполнительной власти республик, краев, областей, автономных образований, органов местного самоуправления.

Проекты нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ разрабатываются самими предприятиями (учреждениями, организациями) с учетом предложений местных органов самоуправления, научных учреждений, общественных организаций, мнения общественности. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.08.1992. № 632 предусматривает два вида нормативов выбросов, сбросов: предельно допустимые и временно согласованные. Второй вид нормативов получил право на существование после принятия закона об охране атмосферного воздуха (в СССР в 1980 г). Постановлением о порядке введения в действие союзного закона об охране атмосферного воздуха предусматривалось право специально уполномоченных органов государства устанавливать временно согласованные величины выбросов загрязняющих веществ для тех предприятий, которые не в состоянии обеспечить на момент введения в действие закона нормативы предельно допустимых выбросов. Одновременно данные предприятия, получившие разрешение работать по временно согласованной схеме выбросов, обязаны были разработать планы снижения выбросов по этапам до достижения норм ПДВ. В зарубежном праве это обозначается термином «экологическое санирование», которое охватывает не только приведение показателей деятельности в соответствие с нормативами ПДВ, но и другие направления улучшения ситуации (переход на безотходные и малоотходные технологии, отказ от выпуска вредной продукции, наведение порядка и т.п.). Постепенно временные правила сделались постоянными. Постановление исходит из неизбежности их существования.

Согласно ГОСТ 17.2.3.02-78 (Охрана природы. Атмосфера. Правила установления допустимых выбросов вредных веществ промышленными предприятиями), ПДВ устанавливаются для каждого источника загрязнения при условии, что выбросы вредных веществ от данного источника и от совокупности источников города или другого населенного пункта с учетом перспективы развития промышленных предприятий и рассеивания вредных веществ в атмосфере не создадут приземную концентрацию, превышающую их предельно допустимые концентрации (ПДК) для населения, растительного и животного мира.

Нормативы (лимиты) использования (изъятия) природных ресурсов устанавливаются с учетом экологической обстановки в регионе, возможностей самовосстановления природного ресурса или возобновления его человеком в целях предупреждения истощения природных ресурсов и нарушения экологического равновесия, а также обеспечения максимальных экономических выгод от использования природного ресурса. Система такого рода нормативов часто применяется в различных сферах деятельности, например, существуют нормы отвода земель при строительстве линий электропередач, автомобильных и железных дорог и т.п., лимитировано изъятие отдельных категорий земель, например сельскохозяйственного назначения, для иных нужд. Широко известно лимитирование при рыболовстве, которое осуществляется по акваториям, видам водных биоресурсов и т.п., с тем, что-

бы изъятие их не повлекло истощения рыбных и других запасов. Практика показывает, что несоблюдение этих нормативов приводит не только к печальным экологическим последствиям, но и к значительному экономическому ущербу.

В третью группу нормативов входят так называемые комплексные нормативы, сочетающие в себе признаки первой и второй групп: ЛДН окружающей среды, нормы защитных и санитарных зон и т.п. К основным правовым актам, регулирующим этот вид нормирования, можно отнести:

– Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и других объектов»;

– Санитарные правила и нормы СанПиН 2.1.4.1110-02 «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения».

Отчасти вопросов нормирования и связанных с ними вопросов и понятий касаются и положения некоторых государственных стандартов, например:

– ГОСТ 17.2.3.01-77 (Охрана природы. Атмосфера. Правила контроля качества воздуха населенных пунктов) устанавливает, порядок контроля за чистотой атмосферного воздуха. Он предусматривает размещение стационарного, маршрутного, передвижного постов наблюдений, их количество в зависимости от: численности жителей города или иного населенного пункта, программу и сроки наблюдения;

– ГОСТ 17.1.3.13-86 (Охрана природы. Гидросфера. Общие требования к охране поверхностных вод от загрязнения) устанавливает такое правило: сброс сточных вод в поверхностные воды, а также проведение различного рода работ в пределах водных, объектов и водоохранных зон производится только с разрешения, выдаваемого компетентным органом, в данном случае; Минприроды России. Сброс сточных вод в поверхностные и подземные воды допускается только при условии их очистки от J загрязнения. Степень очистки определяется их составом й| свойствами, ассимилирующей способностью водного объекта, требованиями водопользователей к качеству воды;

– ГОСТ 17.1.2.04-77 (Охрана природы. Гидросфера. Показатели состояния и правил токсикации рыбохозяйственных водоемов) предусматривает нормативные требования к охране водных, объектов от загрязнения нефтью и нефтепродуктами, пестицидами, минеральными удобрениями при бурении скважин и т.п.

Вопрос о пороговой величине нормативов качества и иных нормативов, т.е. о тех пределах, на которые можно допустить загрязнение и иное воздействие на окружающую среду, оказался весьма дискуссионным. Одни считают, что нормативы должны быть ориентированы на возможности промышленности и сельского хозяйства и не создавать препятствий для широкой экономической деятельности. Другие настаивают на ужесточении экологических показателей на международном уровне. В законе отражена средняя позиция: не идти на поводу у экономики, не приспосабливаться под ее нынешние возможности, так как это лишь усугубит экологический кризис и приведет к дальнейшей деградации природной среды. Однако нельзя буквально завтра вводить нормативы экономически развитых стран. Наша экономика не готова к этому. Следовательно, нужны компромиссные решения, которые создавали бы экономические и административно-правовые стимулы у хозяйствующих субъектов в обеспечении экологической безопасности и улучшении охраны окружающей природной среды. Подобные стимулы обеспечат экономический механизм охраны природной среды и нормативы качества окружающей среды.

10 Природоохранное законодательство Оренбургской области

В соответствии с Конституцией (п. «в» ст. 114 Конституции РФ), реализация единой государственной политики в области экологии возложена на Правительство РФ. Федеральные органы исполнительной власти обеспечивают решение вопросов, отнесенных к ведению Российской Федерации и совместному ведению, организуя исполнение законов и иных правовых актов. В этих целях они могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц (ст. 12 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»). Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, осуществляя свою деятельность на территории субъектов, независимы и не входят в систему органов исполнительной власти субъектов РФ. Они обеспечивают реализацию государственной политики в соответствующей сфере государственного управления.

Конституция РФ закрепляет перечни вопросов, относящихся к ведению как исключительно Российской Федерации, так и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 71, 72 Конституции РФ). Вне пределов указанных полномочий, субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти и осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. Нормативные правовые акты субъектов Федерации не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. В случае противоречия такой акт считается недействительным с момента его опубликования (ст. 76 Конституции РФ).

Субъекты РФ осуществляют собственное правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды с учетом политических, социально-экономических, природно-климатических, экологических, исторических и иных особенностей регионов. Субъектами Федерации являются: по республиканским природным ресурсам - республики, по краевым, областным природным ресурсам - края, области.

В совместном ведении Российской Федерации и Оренбургской области находятся, в частности, вопросы природопользования и охраны окружающей среды (ст. 72 Конституции РФ и ст. 8 Устава Оренбургской области):

– владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

– природопользование (в том числе недропользование, землепользование, водопользование, лесопользование, пользование растительным и животным миром, атмосферным воздухом);

– охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;

– особо охраняемые природные территории.

Круг ведения субъектов Федерации определяется отраслевым законодательством: по землепользованию - Земельным кодексом, по недрам - Законом о недрах; лесопользованию - основами лесного законодательства; водопользованию - Водным кодексом; по использованию животного мира - Законом о животном мире; по окружающей природной среде - Законом об охране окружающей среды.

Федеральные органы исполнительной власти и исполнительной власти субъектов могут также заключать между собой соглашения о передаче друг другу осу-

ществления части своих полномочий (ст. 78 Конституции РФ), договоры о разграничении полномочий. Порядок заключения и вступления в силу данных соглашений установлен ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 г.

Федеральными органами исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды являются федеральные министерства природных ресурсов, сельского хозяйства, федеральные службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, лесного хозяйства, горный и промышленный надзор. По вопросам совместного ведения они взаимодействуют с органами государственной власти субъектов РФ.

В течение последних нескольких лет в целях приведения природоохранного законодательства Оренбургской области в соответствие с федеральным законодательством и совершенствования природоохранного законодательства области, органами законодательной и исполнительной власти были приняты следующие правовые акты:

1. Закон Оренбургской области «Об особо охраняемых природных территориях Оренбургской области» от 07.12.1999 г. № 394/82-ОЗ;
2. Закон Оренбургской области «О радиационной безопасности населения Оренбургской области» от 10.09.2001 г. № 314/316-II-ОЗ;
3. Закон Оренбургской области «Об охране окружающей среды» от 29.08.2005 г. № 2531/452-III-ОЗ;
4. Закон Оренбургской области «Об областной программе «Оздоровление экологической обстановки Оренбургской области в 2005-2010 годах» от 01.09.2005 г. № 2526/466 –III–03;
5. Постановление Правительства Оренбургской области «Об утверждении положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы в Оренбургской области» от 27.06.2007 г. № 222-п;

в области использования и охраны атмосферного воздуха

6. Указ Губернатора Оренбургской области «Об осуществлении нормирования в области охраны атмосферного воздуха» от 25.12.2006 г. № 206-ук.

в области использования и охраны животного мира

7. Закон Оренбургской области «Об областной целевой программе «Сохранение и регулирование численности объектов животного мира на 2008-2012 годы» от 12.09.2007 г. № 1481/317-IV-ОЗ;
8. Закон Оренбургской области «О правилах использования лесов для ведения охотничьего хозяйства» от 10.10.2007 г. № 1619/342-1V-03.

в области использования и охраны лесов

9. Закон Оренбургской области «О содержании и воспроизводстве лесов на территории Оренбургской области на 2008—2010 годы» от 07.09.2007 г. № 1496/300-IV-ОЗ;
10. Закон Оренбургской области «Об установлении порядка использования гражданами лесов для собственных нужд на территории Оренбургской области» от 10.09.2007 г. № 1505/313-1V-ОЗ;

11. Постановление Правительства Оренбургской области «Об охране лесов от пожаров на территории области» от 16.04.2007 г. № 139-п;

12. Постановление Правительства Оренбургской области «О перечне должностных лиц, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор на территории Оренбургской области» от 05.12.2007 г. № 419-п;

13. Указ Губернатора Оренбургской области «О передаче функций и полномочий учредителя областного государственного учреждения «Оренбургское управление сельскими лесами» департаменту по управлению лесами Оренбургской области» от 14.06.2007 г. № 77-ук.

в области обращения с отходами

14. Указ Губернатора Оренбургской области «Об осуществлении нормирования в области обращения с отходами» от 02.04.2007 г. № 37-ук.

в области использования и охраны недр

15. «О предоставлении права пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участками недр местного значения, а также участками недр местного значения, используемыми для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, на территории Оренбургской области» (принят Законодательным Собранием Оренбургской области 22 августа 2007 г.).

в области использования и охраны водных объектов

16. Закон Оренбургской области «О программе «Обеспечение населения Оренбургской области питьевой водой на 2003-2010 годы» от 23.10.2002 г. № 314;

17. Постановление Правительства Оренбургской области «Об утверждении правил расчета и взимания платы за пользование поверхностными водными объектами, находящимися в собственности Оренбургской области» от 13.06.2007 г. № 203-п;

18. Постановление Правительства Оренбургской области «Об утверждении ставок платы за пользование поверхностными водными объектами, находящимися в собственности Оренбургской области» от 13.06.2007 г. № 204-п.

в области использования и охраны земель

19. Закон Оренбургской области «О программе «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов Оренбургской области на 2006-2010 годы» от 07.12.2005 г. № 2867;

20. Закон Оренбургской области «Об областной целевой программе воспроизводства минерально-сырьевой базы Оренбургской области в 2007-2009 годах» от 16.03.2007 г. № 1036/232-IV-ОЗ.

Основным нормативным актом, регулирующим вопросы охраны окружающей среды и рационального природопользования является Закон Оренбургской области «Об охране окружающей среды», принятый постановлением №2531 Законодательного Собрания области от 17 августа 2005 года (с изм. и дополн.), который, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, закрепляет полномочия органов государственной власти Оренбургской области в сфере охраны окружающей среды, определяет основные права и обязанности по охране

окружающей среды юридических и физических лиц в Оренбургской области и обеспечивает соблюдение конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Задачей настоящего Закона является формирование экологического правопорядка в Оренбургской области, обеспечивающего сбалансированное социально-экономическое развитие и сохранение благоприятной окружающей среды и природных ресурсов, биологического разнообразия как основы жизнедеятельности.

Положения Закона изложены в 9 главах:

Глава I. Общие положения

В тексте главы перечислены основные задачи в области охраны окружающей среды, объекты охраны и нормативные документы, являющиеся правовой основой такой деятельности.

Глава II. Управление в области охраны окружающей среды

К полномочиям Законодательного Собрания Оренбургской области в сфере охраны окружающей среды относится:

– участие в реализации государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на территории Оренбургской области;

– принятие законов Оренбургской области в области охраны окружающей среды в соответствии с федеральным законодательством, а также осуществление контроля за их исполнением;

– утверждение экологических программ Оренбургской области и иные полномочия в соответствии с законодательством Оренбургской области.

Губернатор Оренбургской области:

– организует разработку законопроектов по охране окружающей среды, выносит их на рассмотрение Законодательного Собрания области в установленном порядке;

– устанавливает полномочия и компетенцию органов исполнительной власти, государственных учреждений и организаций Оренбургской области, осуществляющих управление, государственный контроль в сфере охраны окружающей среды;

– координирует деятельность органов исполнительной власти области и подведомственных им государственных учреждений в сфере охраны окружающей среды;

– принимает решение об организации особо охраняемых природных территорий регионального значения;

– издает нормативные правовые акты в развитие положений федерального законодательства и настоящего Закона;

– осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством Российской Федерации и Оренбургской области;

– определяет основные направления охраны окружающей среды Оренбургской области с учетом ее географических, природных, социально-экономических и иных особенностей;

– организует взаимодействие исполнительных органов государственной власти Оренбургской области с федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления.

К ведению Правительства Оренбургской области в сфере охраны окружающей среды относится:

– участие в определении основных направлений охраны окружающей среды на территории Оренбургской области;

– участие в реализации федеральной политики в области экологического развития на территории Оренбургской области;

– разработка и формирование единой политики и программы действий по устойчивому экологическому развитию области;

– разработка областных экологических программ;

– управление природно-заповедным фондом Оренбургской области, ведение Красной книги Оренбургской области, организация природно-заповедного дела;

– организация непрерывного экологического воспитания и образования граждан;

– обеспечение населения области экологической информацией;

– участие в осуществлении в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга) с правом формирования и обеспечения функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды на территории Оренбургской области;

– организация государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящихся на территории Оренбургской области, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю;

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

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

– организация проведения экономической оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, осуществления экологической паспортизации территории;

– утверждение перечня должностных лиц органов государственной власти Оренбургской области, осуществляющих государственный экологический контроль (государственных инспекторов в области охраны окружающей среды на территории Оренбургской области);

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

– участие в организации, подготовке и распространении ежегодного государственного доклада о состоянии окружающей природной среды Оренбургской области;

– введение ограничений на передвижение транспортных средств в населенных пунктах, в местах отдыха и туризма, на особо охраняемых территориях в целях уменьшения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух.

К вопросам местного значения городских, сельских поселений относится организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора.

К вопросам местного значения муниципального района относится:

– организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;

– организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

К вопросам местного значения городского округа относится:

– организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;

– организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

Глава III. Регулирование в области охраны окружающей среды

Обозначены методы такого регулирования и формы экологического контроля. Областной государственный экологический контроль на территории Оренбургской области осуществляет уполномоченное Указом Губернатора Оренбургской области от 19.12.2006 (в ред. Указов Губернатора Оренбургской области от 22.06.2007 N 83-ук, от 24.12.2007 N 178-ук, от 21.04.2008 N 58-ук) государственное учреждение "Государственная инспекция по охране окружающей среды Оренбургской области".

Государственное учреждение "Государственная инспекция по охране окружающей среды Оренбургской области" является некоммерческой организацией, созданной в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом "Об охране окружающей среды", Законом Оренбургской области "Об охране окружающей среды".

Целями деятельности учреждения являются:

– обеспечение охраны окружающей среды, рационального природопользования и сохранения биоразнообразия на территории области;

– осуществление государственного экологического контроля за соблюдением природоохранного законодательства природопользователями на территории области;

– участие в разработке проектов законов и иных правовых актов по вопросам охраны окружающей среды и природных ресурсов;

– содействие развитию системы подготовки и переподготовки кадров в области экологии для природоохранных органов, предприятий, организаций, предпринимателей, граждан;

– осуществление экологического просвещения, образования и воспитания;

– осуществление нормирования в области охраны атмосферного воздуха и в области обращения с отходами;

– организация и проведение государственной экологической экспертизы в соответствии с действующим законодательством;

– осуществление государственного контроля за соблюдением экологических требований, предъявляемых к качеству моторного топлива;

– осуществление регионального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов.

Инспекция в своей деятельности подотчетна Комитету по охране окружающей среды и природных ресурсов Оренбургской области.

К основным видам деятельности, согласно уставу инспекции по охране окружающей среды Оренбургской области, относится:

– участие в реализации экономического механизма регулирования природоохранной деятельности в целях охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

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

– подготовка предложений об образовании особо охраняемых природных территорий регионального значения, осуществление управления и контроля в области охраны и использования таких территорий;

– осуществление обработки, анализа экологической информации и ведение банков данных о состоянии окружающей среды на территории области и воздействий на нее. Обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления и населения экологической информацией;

– согласовывание выбора земельных участков для размещения промышленных и иных объектов. Участие в комиссиях по приемке законченных строительных объектов;

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

– осуществление нормирования в области охраны атмосферного воздуха в части выдачи разрешений на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух (Указ Губернатора Оренбургской области от 25 декабря 2006 г. N 206-ук);

– осуществление регионального государственного контроля за использованием и охраной водных ресурсов (в соответствии с Указом Губернатора оренбургской области от 4 апреля 2008 г. N 42-ук);

– осуществление нормирования в области обращения с отходами в части установления лимитов на размещение отходов в соответствии с нормативами предельно допустимых вредных воздействий на окружающую природную среду (Указ от 2 апреля 2007 г. N 37-ук «Об осуществлении нормирования в области обращения с отходами) и др.

В целях реализации полномочий в области охраны окружающей среды и природных ресурсов, предусмотренных Федеральным законом от 31 декабря 2005 года N 199-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий", (в соответствии с указом губернатора Оренбургской области от 6 февраля 2007 г. №15-ук) деятельность "Государственной инспекции по охране окружающей среды Оренбургской области" направлена на осуществление следующих функций в области экологической экспертизы:

– организация и проведение государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня.

– осуществление контроля за соблюдением законодательства об экологической экспертизе при осуществлении хозяйственной и иной деятельности на объектах, подлежащих государственному экологическому контролю, осуществляемому органами субъектов Российской Федерации.

– информирование населения о намечаемых и проводимых экологических экспертизах и их результатах.

Глава IV. Государственный экологический мониторинг

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» дает следующее определение экологического мониторинга - «мониторинг окружающей среды (экологический мониторинг) - комплексная система наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов».

Под государственным мониторингом окружающей среды (государственный экологический мониторинг) понимается мониторинг окружающей среды, осуществляемый органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их компетенцией.

Правовой основой функционирования системы экологического мониторинга является Постановление Правительства РФ от 31 марта 2003 г. N 177 "Об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)".

Постановление дает расширенное определение этого понятия - «Под государственным мониторингом окружающей среды (государственным экологическим мониторингом) понимается комплексная система наблюдения за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов (далее именуется - экологический мониторинг)».

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

– наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе за состоянием окружающей среды в районах расположения источников антропогенного воздействия и воздействием этих источников на окружающую среду;

– оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов;

– обеспечения потребностей государства, юридических и физических лиц в достоверной информации о состоянии окружающей среды и ее изменениях, необходимой для предотвращения и (или) уменьшения неблагоприятных последствий таких изменений.

При проведении экологического мониторинга решаются следующие задачи:

– организация и проведение наблюдения за количественными и качественными показателями (их совокупностью), характеризующими состояние окружающей среды, в том числе за состоянием окружающей среды в районах располо-

жения источников антропогенного воздействия и воздействием этих источников на окружающую среду;

– оценка состояния окружающей среды, своевременное выявление и прогноз развития негативных процессов, влияющих на состояние окружающей среды, выработка рекомендаций по предотвращению вредных воздействий на нее;

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

– формирование государственных информационных ресурсов о состоянии окружающей среды;

– обеспечение участия Российской Федерации в международных системах экологического мониторинга.

Постановлением полномочия по осуществлению экологического мониторинга предоставляются федеральным органам исполнительной власти, субъекты Федерации лишь участвуют в обеспечении совместимости информационных систем и баз данных о состоянии окружающей среды.

Глава V. Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды

Вопросы нормирования в области охраны окружающей среды рассмотрены в ст. 21. Выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарным источником допускается на основании разрешения, выданного уполномоченным Губернатором Оренбургской области государственным учреждением, осуществляющим государственный экологический контроль в Оренбургской области, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю.

Лимиты на размещение отходов устанавливает в соответствии с нормативами предельно допустимых вредных воздействий на окружающую природную среду уполномоченное Губернатором Оренбургской области государственное учреждение, осуществляющее государственный экологический контроль в Оренбургской области, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю.

Глава VI. Экологическая безопасность Оренбургской области

В тексте главы обозначены принципы экологической безопасности и превентивные меры её обеспечения.

Приоритетные направления деятельности по обеспечению экологической безопасности:

– обеспечение безопасности при осуществлении потенциально опасных видов деятельности и при чрезвычайных ситуациях;

– экологические приоритеты в здравоохранении;

– предотвращение и снижение экологических последствий чрезвычайных ситуаций;

– предотвращение терроризма, создающего опасность для окружающей среды;

– контроль за использованием и распространением чужеродных видов и генетически измененных организмов;

Обеспечение безопасности при осуществлении потенциально опасных видов деятельности и при чрезвычайных ситуациях. Основной задачей в этой

области является обеспечение экологической безопасности потенциально опасных видов деятельности, реабилитация территорий и акваторий, пострадавших в результате техногенного воздействия на окружающую среду.

Для этого необходимы:

– осуществление в приоритетном порядке учета интересов и безопасности населения при решении вопросов о потенциально опасных производствах и видах деятельности;

– обеспечение радиационной и химической безопасности и снижение риска воздействия на здоровье человека и окружающую среду при проектировании, строительстве, эксплуатации и выводе из эксплуатации промышленных и энергетических объектов (в том числе ядерных установок, включая АЭС, химических, горнодобывающих предприятий и т.п.);

– разработка и реализация мер по снижению и предотвращению экологического ущерба от деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, в том числе при пусках ракет любого вида;

– снижение производства и использования токсичных и других особо опасных веществ, обеспечение их безопасного хранения; планомерная ликвидация накопителей токсичных отходов;

– обеспечение экологической безопасности при обращении с радиоактивными веществами, радиоактивными отходами и ядерными материалами;

– разработка системы чрезвычайного реагирования и системы оповещения на экологически опасных объектах;

– реабилитация территорий и акваторий, подвергшихся негативному влиянию хозяйственной деятельности, в том числе радиационному и химическому воздействию;

Экологические приоритеты в здравоохранении. Основными задачами в указанных областях являются улучшение качества жизни, здоровья и увеличение продолжительности жизни населения путем снижения неблагоприятного воздействия экологических факторов и улучшения экологических показателей окружающей среды.

Для этого необходимы:

– оценка и снижение экологических рисков здоровья населения;

– обеспечение качества воздуха и воды в соответствии с установленным нормами;

– обеспечение населения экологически безопасными продуктами питания, в том числе контроль за ввозом, производством и оборотом продуктов питания и их компонентов, полученных из их генетически измененных форм;

– обеспечение экологической безопасности жилья, одежды, бытовой техники и других предметов домашнего обихода;

– проведение реконструкции населенных пунктов и промышленных зон в целях создания на этой основе благоприятной среды обитания;

– оказание адресной помощи группам населения, проживающим в зонах экологического бедствия или особо уязвимым к неблагоприятным экологическим воздействиям (дети, беременные женщины, кормящие матери и др.);

– приоритетное оказание лечебной помощи и/или предоставление компенсации за утраченное здоровье лицам, пострадавшим от химического, радиаци-

онного и других воздействий, связанных с экологически опасной деятельностью, а также их потомкам;

– поэтапное переселение населения из зон экологического бедствия, техногенных и природных катастроф, не поддающихся реабилитации.

Предотвращение и снижение экологических последствий чрезвычайных ситуаций. Основной задачей в указанной области является выявление и минимизация экологических рисков для природной среды и здоровья населения, связанных с возникновением чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Для этого необходимы:

– своевременное прогнозирование и выявление возможных экологических угроз, включая оценку природных и техногенных факторов возникновения возможных чрезвычайных ситуаций с негативными экологическими последствиями;

– разработка и осуществление мер по снижению риска чрезвычайных ситуаций с негативными экологическими последствиями;

– обучение населения правилам поведения, действиям и способам защиты при чрезвычайных ситуациях с негативными экологическими последствиями;

– разработка и совершенствование универсальных средств защиты населения и территорий при возникновении чрезвычайных ситуаций с негативными экологическими последствиями.

Контроль за использованием и распространением чужеродных видов и генетически измененных организмов. Основной задачей в этой области является организация контроля за ввозом, использованием и распространением на территории чужеродных видов и генетически измененных организмов.

Для этого необходимы:

– обеспечение эффективной работы карантинных служб, предотвращение проникновения и несанкционированного ввоза на территорию страны чужеродных видов и генетически измененных организмов, а также вредителей, переносчиков и возбудителей заболеваний;

– контроль за проведением акклиматизационных работ;

– разработка и реализация системы мероприятий по предотвращению неконтролируемого распространения чужеродных видов и генетически измененных организмов в природной среде и ликвидации последствий этих процессов;

– контроль и обеспечение безопасного использования чужеродных видов и генетически измененных организмов в хозяйственном обороте.

Глава VII. Экологическое воспитание и образование

Глава VIII. Ответственность за правонарушения в сфере охраны окружающей среды

Глава IX. Заключительные положения.

Органом исполнительной власти на территории Оренбургской области, в соответствии с Указом Губернатора Оренбургской области от 19 декабря 2005 г. N 146-ук является Министерство природных ресурсов, земельных и имущественных отношений Оренбургской области. В рамках своих полномочий оно осуществляет:

– выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ре-

сурсов, включая фонд недр, лесное хозяйство, объекты животного мира, отнесенные к объектам охоты, водные объекты, водные биологические ресурсы, а также в сфере управления и распоряжения объектами государственной собственности Оренбургской области, в том числе земельными ресурсами;

– управление фондом недр;

– управление лесным хозяйством;

– управление и распоряжение объектами государственной собственности Оренбургской области, в том числе земельными ресурсами (далее - областное имущество), включая приватизацию областного имущества и осуществление от имени Оренбургской области функций продавца областного имущества, приватизацию и осуществление функций продавца государственных земельных участков до разграничения государственной собственности на землю в соответствии с действующим законодательством, а также совершение сделок с земельными участками и земельными долями из земель сельскохозяйственного назначения, в которой одной из сторон является Оренбургская область;

– управление водными объектами;

– охрану и использование объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты;

– организацию, регулирование и охрану водных биологических ресурсов;

– координацию деятельности исполнительных органов государственной власти Оренбургской области и взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в сфере отношений по управлению природными ресурсами, включая фонд недр, лесное хозяйство, отношения в области использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, водные объекты, водные биологические ресурсы, имущественных и земельных отношений, а также по делам о несостоятельности (банкротстве);

– контрольно-ревизионные функции в целях обеспечения сохранности, целевого и эффективного использования природных ресурсов, лесного хозяйства, объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты и водных биологических ресурсов, а также областного имущества, в том числе земельных участков.

Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении комитета по охране окружающей среды и природных ресурсов Оренбургской области, областных государственных учреждений "Оренбургское управление сельскими лесами" и "Государственная инспекция по охране окружающей среды Оренбургской области" и "Оренбургская областная станция по охране, воспроизводству и регулированию водных биологических ресурсов.

Комитет по охране окружающей среды и природных ресурсов Оренбургской области является органом исполнительной власти Оренбургской области, осуществляющим государственное управление охраной окружающей среды и природных ресурсов на территории Оренбургской области и координирующим деятельность в этой сфере других органов исполнительной власти области, органов местного самоуправления и природопользователей *(Указ Губернатора Оренбургской области от 09.12.2005 г. № 157-Ук).* К основным и специфическим задачам, реализуемым в процессе деятельности Комитета, в частности, относятся:

– участие в разработке и реализации основных направлений охраны окружающей среды и природных ресурсов на территории области;

– разработка прогнозов социально-экономического развития области по вопросам охраны окружающей среды и природных ресурсов;

– координация деятельности органов исполнительной власти области и органов местного самоуправления, природопользователей в сфере охраны окружающей среды и природных ресурсов в соответствии с действующим законодательством;

– участие в формировании органов управления и контроля по охране окружающей среды и природных ресурсов на территории области в пределах полномочий комитета;

– разработка и управление в установленном порядке реализацией федеральных и региональных программ в сфере охраны окружающей среды и природных ресурсов, включая подготовку документов на финансирование программных мероприятий из федерального и областного бюджетов, отчетов по их исполнению;

– организация осуществления государственного контроля за использованием природных ресурсов в порядке, устанавливаемом министерством природных ресурсов, земельных и имущественных отношений Оренбургской области;

– организация и руководство деятельностью особо охраняемых природных территорий регионального значения. Участие в формировании региональной сети особо охраняемых природных территорий всех рангов в соответствии с действующим законодательством. Ведение Красной книги Оренбургской области (животные и растения) и участие в подготовке государственного кадастра особо охраняемых природных территорий;

– участие в проведении государственной политики в области обращения с отходами на территории области;

– организация охраны вод, атмосферного воздуха, почвенного и растительного покрова, недр на территории области (в пределах полномочий);

– участие в организации экологического воспитания, образования и просвещения на территории области и др.

Комитет по всем вопросам подотчетен заместителю председателя Правительства области - министру природных ресурсов, земельных и имущественных отношений Оренбургской области.

В рамках нормотворческой деятельности Законодательным собранием Оренбургской области в течении нескольких последних лет были приняты также законы «О радиационной безопасности населения Оренбургской области», от 22 августа 2001 г. N 314 (в ред. Закона Оренбургской области от 05.05.2005 N 2117/371-III-ОЗ), закон об областной программе «Оздоровление экологической обстановки Оренбургской области в 2005-2010 годах» от 17 августа 2005 г. N 2526 (в ред. Закона Оренбургской области от 15.10.2007 N 1614/352-IV-ОЗ), закон от 23 октября 2002 г. N 314 о программе «Обеспечение населения Оренбургской области питьевой водой на 2003-2010 годы» (в ред. Закона Оренбургской области от 29.12.2007 N 1837/381-IV-ОЗ), закон от 7 декабря 2005 г. N 2867 о программе "Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов Оренбургской области на 2006-2010 годы» (в ред. Закона Оренбургской области от 02.05.2006 N 115/11-IV-ОЗ), закон «Об особо охраняемых природных территориях Оренбургской области» от 17 ноября 1999 г. N 394 (с изм. и дополн.),

Основными целями и задачами регионального закона о радиационной безопасности населения являются:

– учет региональных особенностей Оренбургской области, обусловленных наличием на ее территории эксплуатирующих организаций, являющихся потенциальными источниками радиационных аварий, а также территорий с техногенно измененным и повышенным естественным радиационным фоном;

– определение полномочий органов государственной власти Оренбургской области в сфере обеспечения радиационной безопасности населения в соответствии с законодательством;

– определение прав, обязанностей и ответственности эксплуатирующих организаций, а также общественных организаций (объединений) и граждан в области обеспечения радиационной безопасности в соответствии с законодательством.

В качестве основных задач программы по оздоровлению экологической обстановки в области на период до 2010 года обозначены строительство и реконструкция объектов природоохранного назначения, проведение мероприятий, имеющих целевой природоохранный характер. Их решение позволит обеспечить: снижение выбросов вредных веществ в атмосферный воздух свыше 100,0 тыс.т/год; сбросов загрязненных сточных вод в водные объекты на 563,2 тыс. куб.м/сутки; оздоровление экологической обстановки на территориях муниципальных образований с наиболее высоким уровнем загрязнения окружающей среды; развитие государственной системы экологического мониторинга состояния окружающей среды.

Ожидаемыми конечными результатами реализации программы обеспечения населения области питьевой водой являются: экономия питьевой воды; улучшение качества питьевой воды; улучшение состояния и обеспечение соблюдения режимов зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения; улучшение состояния водных объектов- источников питьевого водоснабжения, снижение потерь, предотвращение аварийных ситуаций; повышение надежности обеспечения населения питьевой водой; рост уровня комфортности проживания населения, санитарной гигиены; предотвращение ущерба здоровью населения, снижение заболеваемости и затрат в сфере здравоохранения; увеличение рекреационных возможностей водных объектов.

Программа "Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов Оренбургской области на 2006 - 2010 годы" представляет собой дальнейшее развитие программы сохранения и повышения плодородия почв Оренбургской области на 2001 - 2005 годы "Плодородие". В Программу включены материалы, представленные государственным центром агрохимической службы "Оренбургский", ФГУ "Управление "Оренбургмелиоводхоз", другими организациями.

Программа разработана на основании Федерального закона от 16 июля 1998 года N 101-ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения". В ней учтены основные положения системы устойчивого ведения сельского хозяйства Оренбургской области, одобренной Постановлением Правительства области от 29.01.99 N 2-п, агроэкологические условия, особенности современного состояния сельского хозяйства, необходимость стабилизации и развития агропромышленного производства в области.

Закон об ООПТ Оренбургской области регулирует отношения по поводу особо охраняемых природных территорий или природных комплексов и объектов, имеющих особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреацион-

ное значение, изъятых решениями Правительства Российской Федерации, Правительство Оренбургской области и органов местного самоуправления из хозяйственной деятельности частично либо полностью, и для которых установлен режим особой охраны.

Согласно комментируемому закону к полномочиям органов местного самоуправления в сфере организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий относятся, в том числе:

– утверждение положений об особо охраняемых природных территориях местного значения;

– согласование решений Правительства области об организации на территории муниципального образования особо охраняемых природных территорий областного значения;

– внесение в Правительство Оренбургской области предложений о предоставлении расположенным в пределах границ муниципальных образований территориям, нуждающимся в особой охране, статуса особо охраняемых природных территорий областного значения;

– внесение предложений в Правительство области об изменении границ особо охраняемых природных территорий областного значения, а также об изменении и прекращении действия их особого статуса;

– участие в реализации государственных программ освоения земель оздоровительного и рекреационного назначения, генеральных планов (программ) развития курортов местного значения;

– участие во внешнеэкономической деятельности, направленной на привлечение материально-технических ресурсов, развитие сервиса и индустрии отдыха, использование зарубежного опыта в развитии курортов местного значения;

Положение об организуемой особо охраняемой природной территории областного значения, разработанное на основе соответствующего Типового положения, утверждается Правительством области.

В настоящий момент ведется активная нормотворческая работа в области создания ООПТ регионального и местного значения. Указом Губернатора Оренбургской области от 3 мая 2007 г. N 53-ук создан биологический заказник областного значения «Светлинский».

На территории области в последние годы созданы и продолжают создаваться особо охраняемые природные территории государственного значения. Так, распоряжением Правительства РФ от 23 мая 2001 г. N 725-р были одобрены предложения об организации государственных природных заповедников и национальных парков на территории Российской Федерации в 2001 - 2010 годах, в число которых на территории области со статусом государственного природного заповедника было заявлено заповедание уникальной территории с лесостепными природными комплексами и горными массивами общей площадью 9,5 тыс. га «Шайтан-тау» и создание национального парка «Бузулукский бор».

Распоряжением Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. N 1952-р федеральное государственное учреждение "Национальный парк "Бузулукский бор" было создано и этим же распоряжением оно отнесено к ведению Росприроднадзора.

Определено, что предметом и целями деятельности учреждения являются сохранение и восстановление уникальных и типичных природных комплексов, природных и историко-культурных объектов, расположенных на территории нацио-

нального парка "Бузулукский бор", экологическое просвещение населения, разработка и внедрение научных методов охраны природы, осуществление экологического мониторинга, создание условий для регулируемого туризма и отдыха.

Работа по созданию заповедника «Шайтан-тау» продолжается, так Постановлением Правительства Оренбургской области от 31 января 2008 г. N 33-п была создана рабочая группа по подготовке документов, необходимых для организации на территории Оренбургской области государственного природного заповедника Шайтан-тау

С введением Лесного кодекса Российской Федерации с 1 января 2007 года субъектам Российской Федерации переданы отдельные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений, осуществляемые за счет субвенций из федерального бюджета.

Для реализации обозначенных полномочий указом Губернатора Оренбургской области от 19 января 2007 года № 6-ук в структуре органов исполнительной власти образован департамент по управлению лесами Оренбургской области. В ведении департамента находятся 27 государственных учреждений, организованных в результате преобразования федеральных государственных учреждений Рослесхоза.

В целях сохранения и воспроизводства лесов в качестве сырьевой базы и важнейшего природоформирующего компонента окружающей природной среды Законом Оренбургской области от 7 сентября 2007 г. № 1496/300-IV-ОЗ утверждена областная целевая программа «О содержании и воспроизводстве лесов на территории Оренбургской области на 2008—2010 годы». Указанная программа содержит перечень программных мероприятий: охрана лесов от пожаров; защита лесов от вредителей и болезней леса; воспроизводство лесов; лесоразведение на землях сельскохозяйственного назначения, создание защитных лесных насаждений; проведение инвентаризации земель, покрытых лесной растительностью, и лесоустройства и др. Программа предусматривает использование рычагов государственной, экономической, финансовой и бюджетной политики в области природопользования и охраны окружающей среды.

Региональное законодательство в сфере управления, охраны, воспроизводства лесов, помимо рассматриваемой программы, представлено также постановлением Правительства Оренбургской области от 16 апреля 2007 г. № 139-п «Об охране лесов от пожаров на территории области», указом Губернатора Оренбургской области от 19 января 2007 г. № 6-ук «О департаменте по управлению лесами Оренбургской области».

В целях рационального использования лесов и сохранения биологического разнообразия в Оренбургской области принят Закон Оренбургской области от 10 октября 2007 г. № 1619/342-1V-03 «О правилах использования лесов для ведения охотничьего хозяйства». Кроме указанного выше Закона был принят еще один Закон Оренбургской области от 10 сентября 2007 г. № 1505/313-1V-ОЗ «Об установлении порядка использования гражданами лесов для собственных нужд на территории Оренбургской области».

Оренбургская область обладает достаточным минерально-сырьевым комплексом, но, несмотря на более высокую устойчивость к выживанию по сравнению с другими отраслями экономики, ресурсный потенциал его ограничен. Дополнительными факторами критического состояния минерально-сырьевого комплекса области являются истощение сырьевых баз действующих предприятий, отсутствие стратегии изучения недр, воспроизводства минерально-сырьевой базы и технического перевооружения предприятий по добыче и первичной переработке полезных ископаемых.

Указанные негативные факторы в ближайшей перспективе могут привести к су-

щественному сбою в работе минерально-сырьевого комплекса, что замедлит, в свою очередь, экономическое развитие региона.

Следовательно, необходимо правовое регулирование в сфере минерально-сырьевой безопасности, в связи с чем принят Закон Оренбургской области от 16 марта 2007 г. № 1036/232-IV-ОЗ «Об областной целевой программе воспроизводства минерально-сырьевой базы Оренбургской области в 2007-2009 годах». Целью рассматриваемой программы является воспроизводство и развитие минерально-сырьевой базы области (включая недра и водный фонд).

В качестве основных задач обозначены обеспечение прироста запасов общераспространенных полезных ископаемых путем проведения научно-исследовательских и ревизионных работ; обеспечение сохранности ресурсного потенциала области путем ведения охранных мероприятий, включающих в себя обследование территорий и расчистку русел рек. Указанной программой предусмотрена система следуюших мероприятий: оценка и учет общераспространенных полезных ископаемых и объектов, составляющих природное наследие области; осуществление охранных мероприятий по расчистке русел рек от намывных наносов, усугубляющих режим прохождения паводковых вод; программные мероприятия по подготовке специалистов в сфере природопользования и некоторые другие.

Разработка и реализация региональных программ по охране и воспроизводству животного мира и среды их обитания согласно статье 6.1 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» отнесены к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В развитие данного полномочия на территории Оренбургской области Законом Оренбургской области от 12 сентября 2007 г. № 1481/317-IV-03 была утверждена областная целевая программа «Сохранение и регулирование численности объектов животного мира на 2008-2012 годы».

Ввиду наличия у области достаточно протяженной границы с Республикой Казахстан и трансграничных водотоков, возникает необходимость урегулирования вопросов охраны окружающей среды на межгосударственном уровне. В 2004 году между Комитетом по природоохранной деятельности и мониторингу окружающей среды администрации Оренбургской области и Западно-Казахстанским областным территориальным управлением охраны окружающей среды подписано соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды.

Стороны, подписавшие Соглашение, считают приоритетными для сотрудничества следующие сферы деятельности:

– организация Межгосударственной системы экологического мониторинга приграничных территорий Оренбургской области Российской Федерации и Западно-Казахстанской области Республики Казахстан;

– охрана трансграничных водотоков (рек Урал, Илек, Чаган) от загрязнения, засорения и истощения (в том числе при проведении дноуглубительных работ и добыче ПГС);

– организация работ по предотвращению негативных последствий в период прохождения высоких паводков на трансграничных реках - Урал, Илек, Чаган;

– разработка и согласование программ водоохранных и воздухоохранных мероприятий, определение перечня предприятий, оказывающих негативное влияние на сопредельные территории, разработка порядка взаимодействия при экстремально-высоких загрязнениях трансграничных водотоков и атмосферы в приграничных районах (в том числе Карачаганакским газоперерабатывающим комплексом);

– мониторинг природных ресурсов, биоразнообразия степных и территориально-природных комплексов и рассмотрение вопросов организации межгосударственных особоохраняемых природных территорий (в том числе Таловского участка Оренбургского степного заповедника, природного комплекса «Уральская Урема»);

– совместное решение вопросов сохранения ихтиофауны и восстановления популяции осетровых в среднем течении р. Урал;

– проведение мероприятий по охране редких и исчезающих видов животных, занесённых в Красные Книги Российской Федерации и Республики Казахстан, содействие контролю незаконного провоза животных и зоологических коллекционных материалов;

– осуществление совместных мероприятий по борьбе с саранчовыми, вредителями и болезнями лесов и культурных растений, сорной и карантинной растительностью;

– совместное решение вопросов предотвращения лесных пожаров и палов на сельскохозяйственных угодьях;

– ведение радиационного контроля на приграничных территориях, ввозимого и вывозимого металлолома, строительных материалов и сырья, лесоматериалов и изделий из древесины;

Согласно документу, стороны в обязательном порядке согласовывают свои действия при решении следующих вопросов экологической направленности:

– строительство экологически опасных объектов, которые могут оказать негативное воздействие на объекты природы сопредельных территорий (согласовывается на стадии выбора участка под строительство объекта);

– проведение авиационных и наземных химических работ на сопредельных территориях;

– осуществление мероприятий по рациональному использованию почвенно-земельных ресурсов, и снижению негативного воздействия на территории подверженные опустыниванию, засухе, дефляции, линейной и плоскостной водной эрозии;

– проведение учетных и охранных мероприятий мигрирующих животных, улучшение среды их обитания, охрана и рациональное использование охотничье – промысловых животных на приграничных территориях.

Согласно Закону «О Законодательном собрании Оренбургской области» (Глава V. «Порядок принятия Законодательным собранием нормативных правовых актов»), право законодательной инициативы в Законодательном Собрании принадлежит депутатам, комитетам и комиссиям Законодательного Собрания, Губернатору Оренбургской области, представительным органам местного самоуправления, главам муниципальных районов и городских округов, исполняющим полномочия главы местной администрации, Совету (ассоциации) муниципальных образований Оренбургской области, Избирательной комиссии Оренбургской области, Счетной палате Оренбургской области, профессиональным союзам (в ред. Законов Оренбургской области от 04.07.2002 N 60/18-III-ОЗ, от 11.11.2005 N 2688/467-III-ОЗ, от 10.01.2007 N 930/206-IV-ОЗ, от 10.10.2007 N 1602/336-IV-ОЗ).

Законы Оренбургской области принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов. Проект закона области рассматривается Законодательным Собранием не менее чем в двух чтениях. Постановления Законодательного Со-

брания принимаются большинством голосов от числа избранных депутатов, если иное не предусмотрено федеральным законом (в ред. Закона Оренбургской области от 06.05.2005 N 2110/385-III-ОЗ).

Законы Оренбургской области, принятые Законодательным Собранием, направляются для обнародования Губернатору области в течение четырнадцати дней со дня принятия (в ред. Закона Оренбургской области от 11.11.2005 N 2688/467-III-ОЗ).

Губернатор области обязан обнародовать Устав, закон области, удостоверив обнародование закона путем его подписания в течение четырнадцати дней с момента поступления указанного закона. Закон может быть до истечения срока, установленного для его подписания, отклонен Губернатором области и возвращен в Законодательное Собрание с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложением о внесении в него изменений и дополнений (в ред. Закона Оренбургской области от 11.11.2005 N 2688/467-III-ОЗ).

В случае отклонения Губернатором области закона области указанный закон может быть одобрен в ранее принятой редакции не менее чем двумя третями голосов от установленного числа депутатов Законодательного Собрания (в ред. Закона Оренбургской области от 11.11.2005 N 2688/467-III-ОЗ).

Устав и законы области вступают в силу после официального опубликования их полного текста. Законы и иные нормативные правовые акты Оренбургской области по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования (в ред. Законов Оренбургской области от 04.07.2002 N 60/18-III-ОЗ, от 03.03.2004 N 777/128-III-ОЗ).

Нормативный правовой акт публикуется в областной газете, являющейся официальным органом печати Оренбургской области, а также в официальном бюллетене Законодательного Собрания.

11 Основные проблемы законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды

На фоне все более обостряющихся вопросов о состоянии экологии, одной из приоритетных миссий государства стало законодательное регулирование отношений в области природопользования и охраны окружающей природной среды, а также создание гармоничного правого поля в этой области, обеспечивающего сочетание принципов рационального пользования природными ресурсами при минимальном воздействии на окружающую среду. В связи с непрекращающимся развитием общества, все более усложняющимися общественными связями и моделями взаимодействия неизбежно должны совершенствоваться и законы их регулирующие. Совершенствование права – процесс бесконечно долгий. И государство в этом процессе должно играть ведущую роль, в частности по таким направлениям, как:

– формирование единой системы экономических и административных механизмов регулирования природопользования и охраны окружающей природной среды;

– нормативно-правовое обеспечение формирования единой системы государственного контроля в области природопользования и охраны окружающей природной среды;

– формирование системы нормирования в области природопользования и охраны окружающей природной среды;

– совершенствование системы стандартов природопользования и окружающей среды;

– разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по государственному управлению в области природопользования и охраны окружающей природной среды.

С 1991 г. в России было начато формирование современного законодательства об охране окружающей среды и на сегодняшний день создана довольно разветвленная система законодательных и иных нормативных правовых актов. В Российской Федерации действуют более 200 федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере изучения, воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов (недра, водные объекты, леса, объекты животного и растительного мира), ведения лесного хозяйства, охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности, а также около 1 тыс. нормативно-технических и инструктивно-методических документов, регламентирующих деятельность в указанных сферах.

Однако, не смотря на видимую структурность, нормативная база отрасли остается фрагментарной, раздробленной и не всегда связной. Экологические отношения регулируются на основе множества, часто слабо взаимосвязанных, федеральных законов, ориентированных, как правило, на достижение узких отраслевых задач охраны окружающей среды, природопользования и экологической безопасности.

К вопросам правового регулирования, нерешенным к настоящему времени, следует отнести:

– порядок осуществления государственного, общественного и производственного экологического контроля,

– стратегическая (кумулятивная) оценка воздействия на окружающую среду,

– реализация принципа непревышения ассимиляционных возможностей окружающей природной среды при ведении хозяйственной и иной деятельности, а также разрешения допустимых воздействий на окружающую среду на уровне показателей наилучших существующих доступных технологий (общепринятая практика в странах ОЭСР),

– порядок установления зон экологического бедствия,

– охрана почв и охрану растительного мира (кроме лесов),

– возмещение вреда от экологических правонарушений, в том числе возмещение экологического вреда прошлых лет,

– ответственность товаропроизводителя за жизненный цикл продукции,

– экологическое образование и культура,

– экологическое страхование,

– экологический аудит и сертификацию,

– определение понятия и порядок доступа к экологической информация.

Многие ученые считают, что одной из основных причин неэффективной законопроектной работы является отсутствие официально утвержденной единой концепции развития экологического законодательства и стратегии ее реализации. В результате чего экологическое законодательство строится хаотично и бессистемно. И именно по этой причине в научном сообществе ведутся активные дискуссии и необходимости систематизации и кодифицирования экологического законодательства, формирования так называемого Экологического кодекса.

К общим недостаткам природоохранного законодательства можно отнести избыточность декларативности и отсылочных норм в ущерб их конкретизации в самом законодательном акте по предмету регулирования, отсутствие целевых показателей. В подавляющем большинстве случаев отсылочные нормы адресованы к отсутствующим на момент вступления в силу законодательного акта федеральным законам или нормативным правовым актам органов исполнительной власти, что в лучшем случае снижает действенность самого законодательного акта.

Среди вопросов, подлежащих проработке и правовому регулированию, можно отметить, например:

- права граждан и общественных организаций на участие в формировании государственной экологической политики и осуществление экологического контроля;

- правового регулирования экологического страхования, экологической сертификации, экологического предпринимательства и стимулирования экологизации производств;

- отсутствие правового регулирования обеспечения экологических прав.

Примером подобного законотворчества является ФЗ «Об охране окружающей среды», в котором на 84 статьи приходится более 40 отсылочных норм. В законе изобилуют положения и определения, не получившие в последующем необходимую конкретизацию и правовое оформление, такие как: наилучшая существующая технология, методы экономического регулирования, экологическое страхование, экологическая сертификация, экологический аудит, плата за негативное воздействие на окружающую среду, нормативы качества окружающей среды, ряд нормативов до-

пустимого воздействия на окружающую среду и др.

Отсутствие законодательно закрепленных экономических регуляторов, таких как налоги, налоговые льготы, субсидии, залоговая стоимость и т.п., применение которых в зарубежных странах позволило создать системы рециклинга отходов и сократить негативное воздействие отходов на окружающую среду, большое количество подзаконных актов, в основном касающихся учета и контроля в сфере обращения с отходами, не позволяет эффективным образом обеспечить реализацию норм и принципов законодательства.

Разработка и принятие экологических нормативов и стандартов представляет собой еще одно из важных направлений природоохранной деятельности государственных органов. На сегодняшний день плата за негативное воздействие взимается за очень небольшое число загрязнителей, в то время как законодательством предписывается устанавливать нормативы по всему их спектру.

Одной из причин нарушения экологического права является слабость и неэффективность государственного экологического контроля и органов надзора за соблюдением законодательства. Без экологического контроля бессмысленно говорить об организационных и правовых механизмах обеспечения экологической безопасности, охране окружающей природной среды, рациональном природопользовании. Необходим регулярный мониторинг и экологические ревизии, оценка воздействия на окружающую среду и выполнения нормативов организациями и компаниями, соблюдения юридических требований, предоставления соответствующей отчетности.

Латентность экологических преступлений достигает 99%. Положение еще больше ухудшилось в последние годы в связи с реорганизацией федеральных органов управления и контроля в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Декларированная в начальный период становления российской государственности приоритетность экологического благополучия населения, охраны окружающей среды и рационального природопользования постепенно отошла на задний план. Произошла трансформация государственной экологической политики. Экологические программы финансировались по остаточному принципу. По существу, свернута деятельность государства по воспроизводству природных ресурсов. Если ранее средства, согласно законодательству предназначенные для решения экологических задач, охраны и воспроизводства различных природных ресурсов, в значительной степени использовались не по целевому назначению, то в последние годы вообще упразднена система природоохранных фондов. В то же время объемы финансирования, выделяемые из бюджетов всех уровней для решения природоохранных задач, как в абсолютном, так и в относительном значении постоянно уменьшаются.

Не урегулированными нормами права остаются вопросы, отнесенные к компетенции субъектов Федерации. В ряде субъектов Федерации органы государственной власти принимают нормативные правовые акты по вопросам, отнесенным к компетенции Российской Федерации. В результате проявляются существенные противоречия между положениями нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и федерального законодательства. Что приводит к нарушениям законодательства Российской Федерации в отношении установленного порядка природопользования в части лицензирования, платежей за пользование природными ресурсами, целевого использования бюджетных средств.

Одной из причин выхода регионов за пределы собственной компетенции является недостаточный учет особенностей природоресурсного и природоохранного законодательства как комплексной отрасли. При подготовке или принятии региональных законов, законодатель должен соотносить его со всем массивом федерального законодательства и учитывать межотраслевые взаимосвязи (гражданское, бюджетное и иное законодательство).

В связи с вышеизложенным необходимо четкое взаимодействие на федеральном и региональном уровне по подготовке проектов законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в сфере природопользования и охраны окружающей среды, особенно при их рассмотрении и принятии.

Список использованной литературы

1 **Аксененок, ГА. Общая характеристика права природопользования** [Текст]/ Г.А. Аксененок // Право природопользования в СССР - М.: Наука, 1990, С. 17.

2 **Бобылев, А.И. Новеллы Водного кодекса Российской Федерации** [Текст]/ А.И. Бобылев // Аграрное и земельное право. 2006. N 10. С. 4 - 12.

3 **Боголюбов, С.А. Экологическое право** [Текст]: учебник / С.А. Боголюбов .- М.: Юристъ, 2004;

4 **Бринчук, М. М. Экологическое право** [Текст]: учебник для вузов / М. М. Бринчук.- 2-е изд., перераб. и доп. - М. : Юристъ, 2004. - 670 с.

5 **Бринчук, М. М. Человек как объект экологических отношений** [Текст] / М. М. Бринчук // Экологическое право. - 2005. - N 3. - С. 2-5.

6 **Бринчук, М. М. Государственное управление как эколого-правовая категория** [Текст] / М. М. Бринчук // Экологическое право. - 2006. - N 1. - С. 10-15.

7 **Вараксин, В.В. Природопользование и охрана окружающей среды** [Текст] / В.В. Вараксин // Природоохранная деятельность правоохранительных органов (организационно-правовые вопросы). Екатеринбург, 2004. С. 202 - 203.

8 **Васильева, М.И. Публичные интересы в экологическом праве** [Текст]/ М.И. Васильева.- М.: МГУ.- 2003.- [ ] с. 326-329.

9 **Высторобец, Е.А. Экологическое право - мотивация в международном сотрудничестве** [Текст] / Е.А. Высторобец.- М.: Наука, 2006.- [ ]

10 **Гейт, Н.А. Излечит ли государство экологические язвы?** [Текст] / Н.А. Гейт// Национальные интересы. 2004. N 5.

11 **Глазов, С. Водные процедуры** [Текст] / С. Глазов // Российская газета. 2006. N 251. С 4.

12 **«Доклад о состоянии законодательства в Оренбургской области»** [Текст] Оренбург: ООО «Печатный дом «Димур»», 2008.-159 с.

13 **Дубовик, О.Л. Рец. на книгу: Радецкий В. Преступления против окружающей среды. Раздел XXII УК. Комментарий** / О.Л. Дубовик// Уголовное право. 2001. № 1. С. 115— 118;

14 **Дубовик, О. Л. Экологическое право** [Текст] : учебник для вузов / О. Л. Дубовик . - М. : Проспект, 2003. - 584 с.

15 **Земельное право России** [Текст]: учебник по специальности «Правоведение» / под ред. В.В. Петрова - М., Стоглавъ, 1995, С. 87, С. 140-296.

16 **Кичигин, Н.В. Об отходах производства и потребления**: **Постатейный комментарий к Федеральному закону** [Текст] / Н.В. Кичигин, М.В. Пономарев.- М.: Юстицинформ, 2006.- 560 с.

17 **Кичигин, Н.В. Об экологической экспертизе: постатейный комментарий к Федеральному закону**[Текст] / Н.В. Кичигин, М.В. Пономарев, А.Ю. Семьянова.- М.: Юстицинформ, 2006.- 232 с.

18 **Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации** [Текст] // Право и экономика. 1996. № 17,18

19 **Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй (постатейный)** [Текст] / под ред. О.Н. Садикова. 4-е изд., испр. и доп., с использованием судебно-арбитражной практики. М.: Юридическая фирма "Контракт"; Инфра-М, 2003. 790 с.

20 **Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации** [Текст] / под

ред. С.А. Боголюбова. М.: Проспект, 2001, 2004, 2007.
21 **Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях** [Текст] / под ред. Э.Н. Ренова. -М.: Норма, 2004.- [ ]
22 **Конституция Российской Федерации. Комментарий** [Текст] / под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. -М.: [б.и.], 1994. - 93 с.
23 **Краснова, И.О. Земельное право. Элементарный курс**/ И.О. Краснова.- М.: [б.и.], 2004. – 156 с.
24 **Крассов, О.И. Право лесопользования в СССР** [Текст] / О.И. Крассов.- М.: Наука, 1990, С. 87-180.
25 **Лившиц, Р.З. Современная теория права. Краткий очерк** [Текст] / Р.З. Лившиц.- М.: [б.и.], 1992. С. 63;
26 **Нарозников, Н. Вода - как деньги** [Текст] / Н. Нарозников, В.Решетников // Закон. 2001. N 5. С. 77 - 78, 99 - 104.
27 **Об областной программе «Отходы (I этап)»: Закон Оренбургской области:** [Электронный ресурс]/ Законодательное собрание Оренбургской области.- Оренбург, 2003. –WWW.URL: http:// www.parlament.orb. ru/PAGES/index. htm.
28 **«Об областной программе «Оздоровление экологической обстановки Оренбургской области в 2005-2010 годах»: Закон Оренбургской области:** [Электронный ресурс]/ Законодательное собрание Оренбургской области.- Оренбург, 2005. – WWW.URL: http:// www.parlament.orb. ru.
29 **«Об особо охраняемых природных территориях»: Закон Оренбургской области:** [Электронный ресурс]/ Законодательное собрание Оренбургской области.- Оренбург, 1999. –WWW.URL: http:// www.parlament.orb. ru.
30 **«Об осуществлении нормирования в области обращения с отходами»** : Указ губернатора Оренбургской области от 2 апреля 2007 г. N 37-ук**:** [Электронный ресурс]/ Законодательное собрание Оренбургской области.- Оренбург, 2007. – WWW.URL: http:// www.parlament.orb. ru.
31 **«Об осуществлении регионального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов»**: Указ губернатора Оренбургской области от 4 апреля 2008 г. N 42-ук**:** [Электронный ресурс]/ Законодательное собрание Оренбургской области.- Оренбург, 2008. –WWW.URL: http:// www.parlament.orb. ru.
32 **«Об осуществлении нормирования в области охраны атмосферного воздуха»**: Указ губернатора Оренбургской области от 25 декабря 2006 г. N 206-ук**:** [Электронный ресурс]/ Законодательное собрание Оренбургской области.- Оренбург, 2006. –WWW.URL: http:// www.parlament.orb. ru.
33 **«Об осуществлении полномочий в области экологической экспертизы»:** Указ губернатора Оренбургской области от 6 февраля 2007 г. N 15-ук**:** [Электронный ресурс]/ Законодательное собрание Оренбургской области.- Оренбург, 2007. – WWW.URL: http:// www.parlament.orb. ru.
34 «**Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды в Оренбургской области»**: Указ губернатора Оренбургской области от 19 декабря 2006 г. N 204-ук**:** [Электронный ресурс]/ Законодательное собрание Оренбургской области.- Оренбург, 2006. –WWW.URL: http:// www.parlament.orb. ru.
35 «**Об охране окружающей среды»: Закон Оренбургской области** от 17 августа 2005 г. N 2531**:** [Электронный ресурс]/ Законодательное собрание Оренбургской

области.- Оренбург, 2005. –WWW.URL: http:// www.parlament.orb. ru.
36 **«Об утверждении положения, структуры и численности комитета по охране окружающей среды и природных ресурсов Оренбургской области»**: Указ Губернатора Оренбургской области от 19.12.2005 № 157-Ук**:** [Электронный ресурс]/ Законодательное собрание Оренбургской области.- Оренбург, 2005. –WWW.URL: http:// www.parlament.orb. ru.
37 **«Об утверждении положения, структуры и численности Министерства природных ресурсов, земельных и имущественных отношений Оренбургской области»:** Указ Губернатора Оренбургской области от 19.12.2005 № 146-Ук**:** [Электронный ресурс]/ Законодательное собрание Оренбургской области.- Оренбург, 2005. –WWW.URL: http:// www.parlament.orb. ru.
38 **«О программе «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов Оренбургской области на 2006-2010 годы»: Закон Оренбургской области** от 02.05.2006 N 115/11-IV-ОЗ**:** [Электронный ресурс]/ Законодательное собрание Оренбургской области.- Оренбург, 2005. –WWW.URL: http:// www.parlament.orb. ru.
39 **Общая теория права и государства** [Текст]: учебник / под ред. В.В. Лазарева. М.: [б.и.], 1994.- 241с.
40 **О Программе «Обеспечения населения Оренбургской области питьевой водой на 2003-2010 годы»: Закон Оренбургской области** (Принят постановлением Законодательного Собрания Оренбургской области от 23 октября 2002 г. N 314) **:** [Электронный ресурс]/ Законодательное собрание Оренбургской области.- Оренбург, 2002. –WWW.URL: http:// www.parlament.orb. ru.
41 **«О радиационной безопасности населения Оренбургской области** (Принят постановлением Законодательного Собрания Оренбургской области от 22 августа 2001 г. N 314)**:** [Электронный ресурс]/ Законодательное собрание Оренбургской области.- Оренбург, 2007. –WWW.URL: http:// www.parlament.orb. ru.
42 **«О создании рабочей группы по подготовке документов, необходимых для организации на территории Оренбургской области государственного природного заповедника «Шайтан-Тау»**: Постановление Правительства Оренбургской области от 31 января 2008 г. N 33-п **:** [Электронный ресурс]/ Оренбург, 2008. –WWW.URL: http:// www.parlament.orb. ru.
43 **«О создании государственного учреждения «Биологический заказник областного значения «Светлинский»»**: Указ губернатора Оренбургской области от 3 мая 2007 г. N 53-ук **:** [Электронный ресурс]/ Законодательное собрание Оренбургской области.- Оренбург, 2007. –WWW.URL: http:// www.parlament.orb. ru.
44 **«Об утверждении положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы в Оренбургской области»**: Постановление Правительства Оренбургской области от 27 июня 2007 г. N 222-п **:** [Электронный ресурс]/ Законодательное собрание Оренбургской области.- Оренбург, 2007. –WWW.URL: http:// www.parlament.orb. ru.
45 **«Об утверж-дении рекомендаций депутатских слушаний на тему «Состояние и пути оздоровления экологической обстановки в Оренбургской области»**: Постановление ЗС Оренбургской области от 26 июня 2007 года № 1334**:** [Электронный ресурс]/ Законодательное собрание Оренбургской области.- Оренбург, 2007. –WWW.URL: http:// www.parlament.orb. ru.
46 **Петров, С. Экологическое право России: конспект лекций** [Текст] / С. Пет-

ров. - М.: Приор, 2005. - 176 с.
47 **Российская юридическая энциклопедия** [Текст] / гл. ред. А.Я. Сухарев. М.: Инфра-М, 1999. С. 937.
48 **Российское законодательство об охране окружающей среды и природопользовании. Сборник законодательных актов и нормативных документов. Т.3.** [Текст] / сост. В.В. Устюкова, Н.Г. Жаворонкова. - М: издательство по атомной технике (ИздАГ) Международной ассоциации Союзов «Чернобыль-Атом», 1996, С. 4-19.
49 **Сиваков, Д.О. Водный кодекс 2006 года: новеллы и задачи применения** [Текст] / Д.О. Сиваков// Журнал российского права.- 2007. -N 1. -С. 95 - 102;
50 **Сиваков, Д.О. Водный кодекс 2006 года: значение для водопользователей** / Д.О. Сиваков // Экология производства. 2006. N 12. С. 14 - 18.
51 **Сиваков, Д.О. Новый Водный кодекс - итог обновления водного права** [Текст] / Д.О. Сиваков // Законодательство и экономика. - 2006. -N 7. - С. 88 - 91;
52 **Сиваков, Д.О. О правовом регулировании водно-земельных отношений применения** [Текст] / Д.О. Сиваков // Журнал российского права. -2002. -N 1.- С. 22-26.
53 **Сиваков Д.О. Правовой режим земель водного фонда** [Текст] / Д.О. Сиваков.- М.: ИЗиСП, 2004.- [ ]
54 **Сиваков, Д.О. Частная собственность и частное пользование по новому Водному кодексу Российской Федерации** [Текст] / Д.О. Сиваков // Право и экономика. -2006. -N 8. - С. 82 - 85;
55 **Скуратов, Ю.И. Комментарий к Уголовному кодексу РФ** [Текст] / Ю.И. Скуратов, В.М. Лебедев.- М.: [б.и.], 2000. - С. 644.
56 **Стандартные термины в водном хозяйстве**: справочник [Текст].- М.: МПР России, 1999. – 183 с.
57 **Теория права и государства** [Текст] / под ред. Г.Н. Манова. М.: [б.и.], 1995. – 203 с.
58 **Федеральный государственный экологический контроль: пособие для правоприменителей** [Текст] / под ред. С.А. Боголюбова.- [б.м.: б.и.] [2005].
59 **Федеральный закон от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации «О недрах»** [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995, №10, ст. 823.
60 **Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»** [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации», 1995, № 17, ст. 1462.
61 **Федеральный закон от 3 марта 1995 г № 27-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах»** [Текст] // Собрание законодательства РоссийскойФедерации, 1995, № 10, ст. 823.
62 **Хайне, Г. Коллективная уголовная ответственность: проблема санкций** [Текст] / Г. Хайне // Право и политика. 2001. № 7. С. 43—51.
63 **«О ратификации соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о сотрудничестве в создании хозяйственного общества на базе оренбургского газоперерабатывающего завода»**: Федеральный закон от 4 июля 2008 года**:** [Электронный ресурс]/ Законодательное собрание Оренбургской области.- Оренбург, 2008. - WWW.URL: http:// www.parlament.orb. ru.
64 **Храмова, Ю.Р. К вопросу о правовых проблемах осуществления экологической**

экспертизы/ Ю.Р. Храмова // Государство и право. 2000. № 8. С. 17.
65 **Шевчук, А.В.** Постатейный комментарий к Водному кодексу Российской Федерации/ А.В. Шевчук, В.В. Петрунина, М.В. Селиверстова // Библиотечка Российской газеты. 2006.-[ ].
66 **Экологическое право России** [Текст] : учеб. для вузов / под ред. В. Д. Ермакова, А. Я. Сухарева. - М. : ИМПЭ, 1997. - 478 с.