

О. И. Крассов

Экологическое право

Допущено

Учебно-методическим объединением

*по юридическому образованию вузов Российской Федерации
в качестве учебника для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по специальностям и направлению
юридического профиля*

3-е издание, пересмотренное

**НОРМА
ИНФРА-М
Москва, 2014**

УДК 349.6(075.8)
ББК 67.407я73
К78

Сведения об авторе

Олег Игоревич Крассов — доктор юридических наук, профессор юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова. Автор ряда научных монографий, учебников, комментариев, среди которых учебник «Земельное право» (М., 2012), «Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации» (М., 2007), «Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации» (М., 2009).

Рецензенты:

М. М. Бринчук — доктор юридических наук, профессор, руководитель Центра эколого-правовых исследований Института государства и права РАН;

С. А. Боголюбов — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заведующий отделом аграрного и экологического законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Крассов О. И.

К78 Экологическое право : учебник / О. И. Крассов. — 3-е изд., пересмотр. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2014. — 624 с.

В учебнике излагается курс «Экологическое право», который преподается в юридических вузах. Содержание курса соответствует государственным стандартам в области образования и отражает современное состояние законодательства об охране окружающей среды, тенденции его развития и уровень теоретических исследований в данной отрасли права. Издание может быть использовано как при подготовке к экзамену по данной дисциплине, так и в качестве справочного материала по правовым вопросам охраны окружающей среды.

Третье издание подготовлено с учетом последних изменений в законодательстве.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, а также для практических работников органов государственной власти и управления.

УДК 349.6(075.8)
ББК 67.407я73

ISBN 978-5-91768-297-6 (Норма)
ISBN 978-5-16-005743-9 (ИНФРА-М)

© Крассов О. И., 2008
© Крассов О. И., 2012, с изменениями

Подписано в печать 22.08.13
Формат 60×90/16. Бумага офсетная
Гарнитура «Ньютон». Печать офсетная
Усл. печ. л. 39,00. Уч.-изд. л. 37,34
Доп. тираж 1000 экз. Заказ № 2455

Отпечатано с электронных носителей издательства.
ОАО «Тверской полиграфический комбинат». 170024, г. Тверь, пр-т Ленина, 5.
Телефон: (4822) 44-52-03, 44-50-34, Телефон/факс: (4822) 44-42-15.
Home page – www.tverpk.ru Электронная почта (E-mail) sales@tverpk.ru



Оглавление

Предисловие	23
-------------------	----

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Глава 1. Предмет и система экологического права	25
---	----

§ 1. Экологические отношения и методы правового регулирования	25
--	----

Взаимодействие общества с окружающей природной средой (25). Юридическое понятие «окружающая природная среда» и его содержание (27). Экологические отношения как предмет правового регулирования (33). Правовые формы взаимодействия общества и окружающей природной среды (36). Методы правового регулирования экологических отношений (38)

§ 2. Понятие, принципы и система экологического права	40
--	----

Понятие экологического права (40). Принципы экологического права (43). Система экологического права (45)

§ 3. Место экологического права в системе российского права	47
--	----

Соотношение экологического права с конституционным и административным правом (47). Экологическое и гражданское право (48). Соотношение экологического права с земельным, градостроительным, горным, водным и лесным правом (50)

Глава 2. Источники экологического права	52
---	----

§ 1. Понятие и виды источников экологического права	52
---	----

Понятие источника экологического права (52). Судебная практика применения законодательства об охране окружающей природной среды (54)

- § 2. Конституция Российской Федерации как источник экологического права55**
Конституционное право каждого на благоприятную окружающую среду (55). Конституционные основы регулирования экологических отношений (56)
- § 3. Международный договор Российской Федерации как источник экологического права57**
Значение международного договора как источника экологического права (57). Международные договоры как источники экологического права (57)
- § 4. Федеральный закон как источник экологического права59**
Специальные законодательные акты как источники экологического права (59). Законодательные акты о природных ресурсах как источники экологического права (62). Иные законодательные акты как источники экологического права (64)
- § 5. Указы Президента Российской Федерации как источники экологического права65**
Указы Президента Российской Федерации о государственной экологической политике (65). Иные указы Президента Российской Федерации об охране окружающей природной среды (66)
- § 6. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти как источники экологического права67**
Постановления Правительства Российской Федерации как источники экологического права (67). Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти как источники экологического права (68)
- § 7. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления как источники экологического права69**
Законодательство об охране окружающей природной среды субъектов Российской Федерации (69). Нормативные правовые акты органов местного самоуправления как источники экологического права (70)

Глава 3. Экологические правоотношения	71
§ 1. Понятие и виды экологических правоотношений	71
Понятие экологических правоотношений (71). Сущность экологических правоотношений (71). Виды экологических правоотношений (74)	
§ 2. Субъекты, объекты и содержание экологических правоотношений	76
Субъекты экологических правоотношений (76). Объекты экологических правоотношений (77). Содержание экологических правоотношений (79)	
§ 3. Основания возникновения и прекращения экологических правоотношений	81
Основания возникновения экологических правоотношений (81). Основания прекращения экологических правоотношений (85)	
 Глава 4. Право каждого на благоприятную окружающую природную среду и иные экологические права ...	86
§ 1. Право каждого на благоприятную окружающую природную среду	86
Понятие права каждого на благоприятную окружающую природную среду (86). Объекты права на благоприятную окружающую природную среду (88). Субъекты права на благоприятную окружающую природную среду (95). Право на благоприятную окружающую природную среду и экологические обязанности (98). Элементы содержания права на благоприятную окружающую природную среду (100)	
§ 2. Система экологических прав, являющихся средствами реализации и защиты права на благоприятную окружающую природную среду	103
Экологические права граждан по реализации и защите права на благоприятную окружающую природную среду (103). Права экологических организаций по обеспечению прав граждан на благоприятную окружающую природную среду (104). Право на информацию о состоянии окружающей среды (107). Право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением (113). Право участия гражд-	

дан и экологических организаций в принятии экологически значимых решений (114). Порядок проведения референдумов, митингов, шествий и демонстраций, направления обращений по вопросам охраны окружающей природной среды (122). Публичные и общественные слушания по вопросам охраны окружающей природной среды (125). Право на иск о возмещении вреда окружающей природной среде (126)

Глава 5. Управление в сфере охраны окружающей природной среды	129
§ 1. Общая характеристика управления в сфере охраны окружающей природной среды	129
Понятие управления в сфере охраны окружающей природной среды (129). Содержание управления в сфере охраны окружающей природной среды (130). Виды управления в сфере охраны окружающей природной среды (131)	
§ 2. Функции управления в сфере охраны окружающей природной среды	132
Государственные кадастры и реестры в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды (132). Государственный учет и государственная регистрация негативных воздействий на состояние окружающей природной среды, их источников и опасных веществ (135). Государственный экологический мониторинг (138). Экологическое планирование (138). Лицензирование в области охраны окружающей природной среды (139). Государственный экологический надзор и контроль (140)	
§ 3. Система исполнительных органов государственной власти в сфере охраны окружающей природной среды	143
Система исполнительных органов государственной власти, осуществляющих общее управление в сфере охраны окружающей природной среды (143). Система исполнительных органов государственной власти, осуществляющих специальное управление в сфере охраны окружающей среды (145)	

Глава 6. Оценка воздействия на окружающую природную среду и экологическая экспертиза	156
§ 1. Процедура оценки воздействия на окружающую природную среду	156
Понятие процедуры оценки воздействия на окружающую природную среду (156). Условия проведения оценки воздействия на окружающую природную среду (159). Этапы проведения оценки воздействия на окружающую природную среду (159). Порядок участия граждан и экологических организаций в процедуре оценки воздействия на окружающую природную среду (160). Анализ учета экологических требований в документации по обоснованию предполагаемой деятельности (162). Экологический риск и принятие экологически обоснованного решения (163). Иные виды оценки воздействия на окружающую природную среду (165)	
§ 2. Процедура проведения экологической экспертизы	170
Понятие экологической экспертизы (170). Принципы экологической экспертизы (171). Виды экологической экспертизы (173). Объекты экологической экспертизы (173). Процедура проведения государственной экологической экспертизы (179). Процедура проведения общественной экологической экспертизы (182). Права и обязанности заказчиков документации, подлежащей экологической экспертизе (184). Соотношение процедур оценки воздействия на окружающую природную среду и экологической экспертизы (186)	
Глава 7. Экономико-правовое регулирование охраны окружающей природной среды	187
§ 1. Значение экономико-правового регулирования охраны окружающей природной среды	187
Понятие экономико-правовых мер охраны окружающей природной среды (187). Содержание экономико-правового регулирования охраны окружающей природной среды (188)	
§ 2. Правовое регулирование финансирования мероприятий по охране окружающей природной среды	190

Общая характеристика финансирования мер по охране окружающей природной среды (190). Бюджетное финансирование мер по охране окружающей природной среды (191)

§ 3. Правовое регулирование платы за негативное воздействие на окружающую природную среду192

Порядок определения платы за негативное воздействие на окружающую природную среду (192). Нормативы платы за выбросы и сбросы (195)

§ 4. Правовые меры экономического стимулирования охраны окружающей природной среды197

Понятие экономического стимулирования охраны окружающей природной среды (197). Регулирование платы за загрязнение окружающей природной среды как средство экономического стимулирования (198). Налогообложение и экономическое стимулирование охраны окружающей природной среды (200)

Глава 8. Нормирование негативных воздействий на окружающую природную среду202

§ 1. Нормирование негативных воздействий и охрана окружающей природной среды202

Правовая природа нормирования негативных воздействий (202). Порядок разработки и утверждения экологических нормативов (205). Виды нормативов негативного воздействия на окружающую природную среду (208)

§ 2. Нормативы качества окружающей природной среды208

Понятие и виды нормативов качества окружающей природной среды (208). Нормативы предельно допустимых концентраций (209)

§ 3. Нормативы допустимого воздействия на окружающую природную среду210

Понятие и виды нормативов допустимого воздействия на окружающую природную среду (210). Лимиты на выбросы и сбросы (временно согласованные нормативы) (212). Порядок разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов (213)

§ 4. Иные нормативы негативных воздействий на окружающую природную среду	215
Гигиенические и санитарно-эпидемиологические нормативы (215). Нормативы градостроительного проектирования (220). Рыбохозяйственные нормативы качества воды (221)	
Глава 9. Техническое нормирование качества продукции, процессов производства и охрана окружающей природной среды	223
§ 1. Технические регламенты и охрана окружающей природной среды	223
Понятие технического регулирования (223). Технические регламенты (226). Порядок разработки и принятия технических регламентов (229)	
§ 2. Стандартизация и охрана окружающей природной среды	231
Значение стандартизации в обеспечении охраны окружающей природной среды (231). Документы в области стандартизации (233)	
§ 3. Подтверждение соответствия и охрана окружающей природной среды	235
Понятие подтверждения соответствия (235). Экологическая сертификация (235)	
Глава 10. Экологические требования к размещению, созданию и эксплуатации хозяйственных и иных объектов недвижимости	237
§ 1. Правовое значение экологических требований к размещению, созданию и эксплуатации хозяйственных и иных объектов	237
Сущность экологических требований к размещению, созданию и эксплуатации хозяйственных и иных объектов (237). Экологические требования общего характера к размещению, созданию и эксплуатации хозяйственных и иных объектов (241)	
§ 2. Правовое обеспечение охраны окружающей природной среды при размещении хозяйственных и иных объектов	243
Экологические требования к размещению хозяйственных и иных объектов (243). Территориальное планиро-	

вание и охрана окружающей природной среды (248). Целевое назначение земель и определение экологических условий размещения хозяйственных и иных объектов (249). Зонирование территорий (градостроительное зонирование) и охрана окружающей природной среды (252). Санитарно-эпидемиологические требования к размещению хозяйственных и иных объектов (254)

§ 3. Требования охраны окружающей природной среды в процессе проектирования хозяйственных и иных объектов256

Экологические требования к проектированию хозяйственных и иных объектов (256). Экологические требования градостроительного законодательства к проектированию хозяйственных и иных объектов (258). Государственная экспертиза проектной документации (261)

§ 4. Требования охраны окружающей природной среды при строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации хозяйственных и иных объектов263

Экологические требования к строительству и реконструкции хозяйственных и иных объектов (263). Разрешение на строительство (263). Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию (265). Экологические требования к вводу в эксплуатацию хозяйственных и иных объектов (266). Экологические требования к эксплуатации хозяйственных и иных объектов (266)

Глава 11. Аудит и охрана окружающей природной среды267

§ 1. Аудит как средство решения экологических проблем267

Понятие аудита, связанного с охраной окружающей природной среды (267). Понятие экологического аудита (270). Принципы и виды экологического аудита (272)

§ 2. Порядок проведения экологического аудита273

Правовой статус эоаудиторов и эоаудиторских организаций (273). Условия проведения экологического аудита (274). Требования к заключению по экологическому аудиту (275)

Глава 12. Страхование экологических рисков	276
§ 1. Правовые основы страхования экологических рисков	276
Понятия экологического риска и экологического страхования (276). Правовые основы страхования экологических рисков (277)	
§ 2. Виды страхования экологических рисков	280
Обязательное страхование экологических рисков (280). Добровольное страхование экологических рисков (282). Страхование ответственности за ущерб от загрязнения с судов нефтью (289)	
Глава 13. Ответственность за нарушения законодательства об охране окружающей природной среды	293
§ 1. Понятие экологического правонарушения и система мер ответственности за экологические правонарушения	293
Понятие экологического правонарушения (293). Система мер ответственности за экологические правонарушения (294)	
§ 2. Административная ответственность за экологические правонарушения	296
Понятие административного правонарушения (296). Виды административных правонарушений (298)	
§ 3. Уголовная ответственность за экологические правонарушения	301
Виды экологических преступлений (301). Судебная практика по делам об экологических преступлениях (308)	
§ 4. Гражданско-правовая ответственность за экологические правонарушения	312
Основания гражданско-правовой ответственности за экологические правонарушения (312). Особенности возмещения вреда, причиненного окружающей природной среде (313)	

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Глава 14. Правовая охрана земель	317
§ 1. Основы правовой охраны земель	317
Понятие правовой охраны земель (317). Последствия негативных воздействий на состояние земель (320). Экологические требования по использованию земель (321)	
§ 2. Правовое обеспечение сохранения, повышения и восстановления почвенного плодородия земель	322
Сохранение плодородия почв (322). Мелиорация земель (324). Рекультивация земель (326). Консервация земель (327)	
§ 3. Правовая охрана земель как пространственного операционного базиса	328
Правовая охрана земель как пространственного территориального базиса в градостроительстве (328). Правовая охрана земель промышленности и иного специального назначения (331)	
Глава 15. Правовая охрана вод	333
§ 1. Правовая охрана вод и право водопользования	333
Понятие и виды водопользования (333). Общие требования охраны вод от загрязнения (335)	
§ 2. Правовая охрана вод при сбросе сточных вод	341
Сброс сточных и дренажных вод как вид права водопользования (341). Порядок предоставления водных объектов для сброса сточных и дренажных вод (343). Нормирование качества вод (344)	
§ 3. Правовая охрана поверхностных, подземных и морских вод от загрязнения	349
Правовая охрана поверхностных вод от загрязнения (349). Правовая охрана подземных вод от загрязнения (353). Правовая охрана морской среды от загрязнения (357)	
Глава 16. Правовая охрана лесов	361
§ 1. Отражение природоохранного значения лесов в праве	361
Понятие правовой охраны лесов (361). Природоохранное значение лесов и их классификация (362)	

§ 2. Правовая охрана лесов в процессе их эксплуатации и пользования землями, на которых они произрастают365

Право пользования лесными участками и правовая охрана лесов (365). Виды права пользования лесными участками (366). Титулы (основания) права пользования лесными участками (367). Заготовка древесины (368). Заготовка живицы (370). Заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов (371). Заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений (373). Использование лесных участков для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства (374). Использование лесных участков для ведения сельского хозяйства (375). Выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений (377). Выращивание посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев) (378) Использование лесных участков для осуществления научно-исследовательской и образовательной деятельности (379). Использование лесных участков для рекреационной деятельности (381). Создание лесных плантаций и их эксплуатация (381). Использование лесных участков для геологического изучения недр и разработки месторождений полезных ископаемых (382). Использование лесных участков для строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, гидротехнических сооружений, специализированных портов (383). Использование лесных участков для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов (383). Использование лесных участков для переработки древесины и иных лесных ресурсов (385). Использование лесных участков для осуществления религиозной деятельности (386)

§ 3. Правовое регулирование лесовосстановления, охраны лесов от пожаров, защиты лесов от вредителей и болезней386

Общие требования к воспроизводству лесов и лесоразведению (386). Организация воспроизводства лесов и лесоразведения (388). Общие требования по обеспечению охраны и защиты лесов (389). Охрана лесов от пожаров (390). Защита лесов от вредителей и болезней (392). Санитарная безопасность в лесах (393). Иные меры по охране лесов (394)

Глава 17. Правовая охрана недр	394
§ 1. Правовое обеспечение	
рационального использования и охраны недр	394
Понятие правовой охраны недр (394). Общие требования по охране недр (395). Лицензия на право пользования недрами (397). Горный отвод и охрана недр (399). Требования по охране недр при проектировании, строительстве и вводе в эксплуатацию горнодобывающих предприятий (401). Соблюдение норм и правил по технологии ведения горных работ (403). Соблюдение требований законодательства, стандартов (норм, правил) при первичной переработке минерального сырья (404). Соблюдение требований планов и схем развития горных работ, недопущение сверхнормативных потерь, разубоживания и выборочной отработки полезных ископаемых (405). Значение геологической, маркшейдерской и иной документации для обеспечения охраны недр (407). Обеспечение полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр (409). Правовая охрана недр от загрязнения (410). Ликвидация, консервация горных предприятий и охрана недр (412). Предупреждение самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых (413). Правовая охрана участков недр, имеющих особое научное или культурное значение (413)	
§ 2. Правовая охрана окружающей природной среды	
от вредного влияния горных работ	414
Правовая охрана окружающей природной среды и право недропользования (414). Ограничение пользования недрами в интересах охраны окружающей природной среды (417)	
Глава 18. Правовая охрана животного мира	418
§ 1. Правовая охрана животного мира	
и среды его обитания	418
Юридическое понятие «животный мир» (418). Ограничения и запреты на использование животного мира (420). Правовая охрана среды обитания животного мира (421). Регулирование численности животного мира (423). Правовая охрана животного мира при осуществлении производственных процессов (424). Правовая	

охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира (426). Правовой режим зоологических коллекций (428)

§ 2. Право пользования животным миром429

Право собственности на животный мир и право пользования животным миром (429). Права и обязанности пользователей животным миром (430). Правовое регулирование охоты (432). Правовое регулирование рыболовства (436). Осуществление иных видов пользования животным миром (444). Особые права пользования животным миром коренных малочисленных народов и этнических общностей (446)

Глава 19. Правовая охрана окружающей природной среды от химического загрязнения447

§ 1. Требования охраны окружающей природной среды от химического загрязнения447

Понятие химического загрязнения окружающей природной среды (447). Экологические требования общего характера при обращении с химическими веществами (448)

§ 2. Правовая охрана вод от химического загрязнения.....450

Правовые меры охраны вод от химического загрязнения (450). Выявление источников загрязнения вод. Требования по охране вод при создании хозяйственных и иных объектов (452). Правовой режим водоохраных и иных защитных зон (453)

§ 3. Правовая охрана атмосферного воздуха от химического загрязнения456

Понятие правовой охраны атмосферного воздуха (456). Организационные меры по охране атмосферного воздуха (457). Нормирование негативных воздействий на атмосферный воздух (460). Требования по охране атмосферного воздуха при осуществлении хозяйственной и иной деятельности (463). Экологические требования к размещению и эксплуатации объектов по хранению и уничтожению химического оружия (467). Правовая охрана озонового слоя Земли (468)

- § 4. Правовая охрана почв от химического загрязнения471**
Экологические требования по охране почв от химического загрязнения (471). Организационные меры по безопасному обращению с пестицидами и агрохимикатами (472). Правовая охрана почв при применении пестицидов и агрохимикатов (474). Нормирование в сфере охраны почв (474)

Глава 20. Правовая охрана окружающей природной среды в сфере обращения с производственными и бытовыми отходами476

- § 1. Экологические требования к обращению с отходами производства и потребления476**

Юридическое понятие отходов производства и потребления (476). Отходы как объект права собственности (477). Система экологических требований к обращению с отходами (478). Требования к объектам размещения отходов (481). Требования к обращению с отходами на территориях городов и других населенных пунктов (488). Требования к обращению с опасными отходами (489). Нормирование в сфере обращения с отходами (490). Порядок размещения отходов в водных объектах (492). Правовая охрана земель лесного фонда от засорения (496)

- § 2. Организационные меры в сфере обращения с отходами производства и потребления496**

Лицензирование обращения с отходами производства и потребления (496). Ведение учета, отчетности и государственного кадастра отходов (496). Надзор и контроль в сфере обращения с отходами производства и потребления (498)

Глава 21. Правовая охрана окружающей природной среды от негативных физических воздействий500

- § 1. Правовые меры охраны окружающей природной среды от негативных физических воздействий500**

Понятие негативного физического воздействия (500). Объект правовой охраны от негативных физических воздействий (502). Нормирование предельно допустимых уровней шума, вибрации, магнитных полей (503). Градостроительная деятельность и правовая охрана окружающей природной среды от негативных физических воздействий (506). Тепловое загрязнение водных объектов (514)

§ 2. Организационные меры по охране окружающей природной среды от негативных физических воздействий516

Разрешения на негативные физические воздействия на окружающую природную среду и их учет (516). Мониторинг, надзор и контроль негативных физических воздействий на окружающую природную среду (517)

Глава 22. Правовая охрана окружающей природной среды от радиоактивного загрязнения518

§ 1. Экологические требования к размещению и эксплуатации радиационно и ядерно опасных объектов518

Экологические требования к размещению радиационно и ядерно опасных объектов (518). Санитарно-защитная зона и зона наблюдения радиационно и ядерно опасных объектов (520). Порядок приемки, ввода в эксплуатацию и вывода из эксплуатации радиационно и ядерно опасных объектов (521). Экологические требования к эксплуатации радиационно и ядерно опасных объектов (522). Физическая защита радиационно и ядерно опасных объектов (523). Экологические требования к обращению с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами (524)

§ 2. Организационные меры по обеспечению радиационной безопасности526

Планирование обеспечения радиационной безопасности и оценка состояния радиационной безопасности (526). Лицензирование работ с использованием атомной энергии и источников ионизирующего излучения (528). Государственный учет и контроль ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов (530). Надзор и контроль в области обеспечения радиационной безопасности (531)

§ 3. Нормирование в области обеспечения радиационной безопасности и использования ядерной энергии532

Нормирование в области обеспечения радиационной безопасности (532). Нормы и правила в области использования атомной энергии (533)

§ 4. Радиационные аварии и правовой режим зон радиоактивного загрязнения	534
Система мер безопасности при радиационной аварии (534). Правовой режим территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению (536)	
Глава 23. Правовая охрана окружающей природной среды от негативных биологических воздействий	537
§ 1. Правовые меры охраны окружающей природной среды от негативных биологических воздействий	537
Понятие правовой охраны окружающей природной среды от негативных биологических воздействий (537). Общие экологические требования охраны окружающей природной среды от негативных биологических воздействий (539)	
§ 2. Правовое обеспечение экологически безопасного обращения с микроорганизмами и биологическими веществами	540
Государственная регистрация опасных биологических веществ (540). Лицензирование (542). Правовое регулирование обращения с опасными биологическими веществами (542). Правовой режим коллекций микроорганизмов (544)	
§ 3. Экологические требования к созданию биологических объектов, не свойственных природе	546
Экологические требования к осуществлению генно-инженерной деятельности (546). Генно-инженерная деятельность и правовая охрана здоровья людей (547). Экологические требования к интродукции объектов животного мира (552)	
§ 4. Правовая охрана вод, атмосферного воздуха и почв от негативных биологических воздействий	552
Экологические требования охраны вод от негативных биологических воздействий (552). Зоны санитарной охраны источников водоснабжения (554). Нормирование в сфере охраны вод от негативных биологических воздействий (556). Правовая охрана атмосферного воздуха от негативных биологических воздействий (557). Правовая охрана почв от негативных биологических воздействий (558)	

§ 5. Правовое обеспечение карантина живых и растительных организмов	559
Понятие карантинного режима (559). Карантин расте- ний (562). Карантин животных (563)	
Глава 24. Правовое обеспечение экологической безопасности	564
§ 1. Правовое обеспечение экологической безопасности в чрезвычайных ситуациях	564
Юридическое понятие «правовое обеспечение экологи- ческой безопасности» (564). Предотвращение чрезвы- чайных ситуаций и охрана окружающей среды (566). Классификация чрезвычайных ситуаций (568). Государ- ственная экспертиза, государственный надзор и кон- троль в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (570). Порядок информирова- ния о чрезвычайных ситуациях (570)	
§ 2. Правовое обеспечение экологической безопасности в случаях природных стихийных бедствий	571
Прогнозирование природных стихийных бедствий и ли- квидация их последствий (571). Правовое регулирова- ние обеспечения сейсмологических наблюдений (572). Предупреждение и ликвидация негативного воздейст- вия вод (574)	
§ 3. Правовое обеспечение экологической безопасности в случаях техногенных аварий и катастроф	576
Правовое обеспечение экологической безопасности в промышленности (576). Правовое обеспечение экологи- ческой безопасности при эксплуатации иных хозяйст- венных объектов и сооружений (581)	
Глава 25. Консервативная охрана природы	585
§ 1. Правовой режим особо охраняемых природных территорий	585
Понятие особо охраняемых природных территорий (585). Категории особо охраняемых природных территорий (587)	
§ 2. Государственное управление в сфере функционирования особо охраняемых природных территорий	589
Общие положения (589). Государственный надзор, кон- троль и охрана особо охраняемых природных террито- рий (589). Ведение государственного кадастра особо ох- раняемых природных территорий (590)	

§ 3. Правовой режим особой охраны отдельных категорий охраняемых природных территорий	591
Правовой режим особой охраны государственных природных заповедников (591). Правовой режим особой охраны национальных парков (596). Правовой режим особой охраны природных парков (599). Правовой режим особой охраны государственных природных заказников (601). Правовой режим особой охраны памятников природы (604). Правовой режим особой охраны дендрологических парков и ботанических садов (606). Правовой режим иных категорий особо охраняемых природных территорий (606). Особенности правового режима объектов природы, расположенных на особо охраняемых природных территориях (612)	
§ 4. Правовой режим особой охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов	613
Содержание правового режима особой охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов (613). Санитарная (горно-санитарная) охрана природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов (616)	
Список рекомендуемой литературы	619

Предисловие

Загрязнение природной среды, ее деградация, истощение природных ресурсов явились причинами возникновения в нашей стране в конце 50-х гг. прошлого века особого направления научных исследований — правовой охраны природы. Впоследствии эти исследования послужили основой возникновения самостоятельной отрасли права — права окружающей среды. Такая отрасль права есть в большинстве развитых стран мира, однако в отличие от зарубежных государств в России она стала называться экологическим правом.

Антропогенное воздействие на природу сейчас достигло таких масштабов, что практически любое действие человека оказывает влияние на природу. Решать проблемы охраны окружающей природной среды — главная цель экологического права.

Российское экологическое право состоит из многочисленных правовых норм, определяющих природоохранные условия и требования, которые должны выполняться при осуществлении различных видов деятельности. Знание экологических норм необходимо всем: должностным лицам, предпринимателям и гражданам.

Учебный курс «Экологическое право» состоит из Общей и Особенной частей.

В Общую часть включены такие темы, как предмет и система экологического права, его источники; экологические правоотношения; право каждого на благоприятную окружающую природную среду; управление в сфере охраны окружающей природной среды; процедуры оценки воздействия на окружающую природную среду, проведения экологической экспертизы; экономико-правовые меры охраны окружающей природной среды; экологическое нормирование; техническое нормирование; экологические требования к созданию хозяйственных объектов; аудит и охрана окружающей природной среды; страхование экологических рисков и ответственность за нарушение законодательства об охране окружающей природной среды.

В Особенную часть включены темы по вопросам правовой охраны отдельных видов природных объектов, охраны окружающей природной среды в процессе природопользования, правовой охраны окружающей природной среды от негативных физических, химических и биологических воздействий, а также консервативной охраны природы.

При подготовке учебника использовалась справочная правовая система «КонсультантПлюс».

Общая часть

Глава 1. Предмет и система экологического права

§ 1. Экологические отношения и методы правового регулирования

Взаимодействие общества с окружающей природной средой. Для того чтобы понять, что такое экологические отношения, необходимо уяснить, в какой взаимосвязи находится общество с окружающей природной средой (природой), каков характер этих отношений.

Общество и природа неразрывно связаны и одновременно представляют собой различные явления. Понятие «природа», рассматриваемое в широком смысле, означает весь существующий мир в самых разнообразных его проявлениях. Термин «природа» в данном аспекте является синонимом таких терминов, как «материя», «космос». В узком смысле под понятием «природа» понимаются неорганический и органический миры.

Природная среда — это система, развивающаяся в соответствии с только ей присущими законами. Речь идет о *законах целостности, функционирования и развития*. Закон целостности заключается в том, что воздействие на один из элементов природной среды приводит к изменениям всей системы взаимосвязей в природе. Закон функционирования выражается в круговороте вещества и энергии. Закон развития системы представляет собой непрерывное изменение природной среды под воздействием различных факторов.

В процессе развития природы формируются предпосылки возникновения человека и общества, причем природные условия оказывают самое непосредственное влияние на развитие общества. Примерами тому являются климатические условия проживания людей, наличие или отсутствие определенных запасов природных ресурсов. На жизнь людей влияют природные наводнения, землетрясения и т. п.

Первобытные люди были общественными животными, которые совместными усилиями собирали «дары» природы. В резуль-

тате создания орудий труда, возникновения в связи с этим процесса труда и, соответственно, производственных отношений произошло выделение общества из природы. И произошло это не только вследствие использования естественных орудий труда, но и потому, что создавались новые орудия, которые постоянно совершенствовались. Общество, как результат длительной эволюции, является качественно особой формой материального мира, развивающейся от низших форм к высшим.

Человек является продуктом природы, и в то же время он субъект исторического процесса. Человек — венец развития природы, ее высший биологический вид. *Возникновение общества*, главной частью которого является человек, *привело к отделению от природы человека как социального существа*.

Общество — это все человечество; социальные организмы, которые последовательно сменяют друг друга, исторически взаимосвязаны и в то же время качественно различны. Как социальный организм общество характеризуется системой связей, отношений между людьми.

Для того чтобы существовать, люди должны производить нужные им продукты и предметы. Поэтому люди вступают друг с другом в определенные общественные взаимодействия. Посредством этого в том числе выражается отношение людей к природе.

Общество всей своей деятельностью оказывает влияние на природу. Главным источником влияния общества на природу является материальное производство. Общество использует природные ресурсы, культивирует их, преобразует природу, загрязняет ее, иногда пытается восстановить и охранять природную среду. Воздействие общества на природу, впрочем, как и воздействие природы на общество, представляют собой разные стороны единого процесса взаимодействия общества и природы.

Чрезвычайно сложный процесс данного взаимодействия подчиняется ряду закономерностей. Одна из них — взаимная обусловленность существования общества и природы. Не только общество зависит от природы, но и используемая, культивируемая человеком природа зависит от общества. Отличительной чертой рассматриваемого взаимодействия является обмен веществ, выражающийся в том, что человек, потребляя вещества природы, одновременно выделяет в нее продукты своей жизнедеятельности через процесс производства. Человек постоянно осваивает все новые территории, преобразует их, меняет первоначальные ланд-

шафты. Все меньше остается территорий дикой, не тронутой человеком природы¹.

Сегодня между обществом и природой существует настолько тесная взаимосвязь, что существенный вред обществу причиняет одновременно вред природной среде. В свою очередь, вред, который человек причиняет природе, в конечном счете причиняется обществу. Под влиянием научно-технического прогресса, темпов развития производства, роста населения и увеличения потребностей людей воздействие на природную среду достигло колоссальных масштабов.

Хищническое и бесконтрольное антропогенное воздействие на природную среду приводит к разрыву естественных связей человека с природой, оборачиваясь губительным истощением и разрушением естественных природных условий человеческого существования. «Покоренная» природа выступает против человека, она просто утрачивает свое основное качество — быть естественной, нормальной средой его обитания как живого существа.

Необходимо разграничивать понятия «общество» и «природа». *Общество* составляют люди, социальные процессы и явления, происходящие в нем, предметы, извлеченные из природной среды и вещи, созданные трудом человека. *Природа* — это все то, что не включается в понятие общества, находится вне его. Общество представляет собой высшую форму движения материи, а природа — материю, которая окружает общество.

Юридическое понятие «окружающая природная среда» и его содержание. *Окружающая среда* — естественная природная среда обитания человека, которая служит местом и условием его жизнедеятельности. Иначе говоря, *окружающая среда* — это природа, состоящая как из естественных, так и из преобразованных человеком экологических систем.

В современной эколого-правовой доктрине и действующем законодательстве до сих пор нет единства в понимании ряда ключевых терминов². В Конституции РФ (ст. 42) говорится о благопри-

¹ Из 17 млн кв. км территории РФ 11 млн кв. км (или 65%) являются «дикой природой». Это ненарушенные экосистемы, сохранившие биопродуктивность и биоразнообразие. На территории остальных стран мира на долю «дикой природы» приходится всего 27%.

² См.: Голиценков А. К. Охрана окружающей природной среды, обеспечение экологической безопасности, обеспечение рационального использования природных ресурсов: термины, содержание, соотношение // Экологическое право: сборник материалов научно-практических конференций / под ред. А. К. Голиценкова. М., 2004. Т. 1. С. 121.

ятной окружающей среде. Статья 58 Конституции РФ использует как равнозначные термины «природа» и «окружающая среда». Статья 72 Конституции РФ также оперирует понятием «охрана окружающей среды». В одних нормативных актах употребляется термин «охрана окружающей среды», в других — «охрана окружающей природной среды». Следует подчеркнуть, что термин «окружающая природная среда» наиболее четко и верно отражает суть рассматриваемого явления.

В Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹ (ст. 1) закреплены весьма своеобразные определения². Говорится, что окружающая среда — это совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. Природный объект — естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства. Природно-антропогенный объект — природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение. Антропогенный объект — объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов. Закреплено также понятие «природная среда (природа)» — совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов.

Эти определения не соответствуют представлениям, сформулированным в теории экологического права в течение последних десятилетий³, поскольку они не позволяют определить предмет

¹ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

² Оценивая в целом Федеральный закон «Об охране окружающей среды», нельзя не отметить крайне низкий уровень используемой в нем юридической техники. Правовые нормы Закона декларативны. Существуют многочисленные противоречия между нормами этого Закона и нормами иных законодательных актов, что является серьезным препятствием для практического применения.

Названный Закон, как совершенно справедливо полагает М. М. Бринчук, по единодушным оценкам специалистов, даже хуже прежнего (1991 г.). Он стал шагом назад в развитии экологического законодательства (см.: *Бринчук М. М.* Экологическое право и Российское государство // Экологическое право. 2003. № 6. С. 5).

³ См.: *Колбасов О. С.* Природа как объект правовой охраны // Правовые вопросы охраны природы в СССР. М., 1963. С. 5—16; *Он же.* Экология: политика — право. М., 1976. С. 8—20; Государство, право, экономика. М., 1970. С. 218—224; *Петров В. В.* Экология и система советского права // Правовые проблемы экологии: сборник обзоров. М., 1980. С. 24, 25.

законодательства об охране окружающей природной среды и экологического права, в основе которого заложено разграничение понятий «природа» и «общество». И кроме того, такой подход к определению понятий «окружающая среда» и «природная среда» не имеет никакого практического значения. Указанные определения можно считать революционным поворотом в наших представлениях и российском законодательстве, которое ранее под окружающей средой имело в виду лишь естественную среду, природу¹.

Исходя из традиционных представлений о рассматриваемом понятии, сложившихся в нашем и зарубежном праве, полагаем, что вполне *правомерно использовать как термин «окружающая среда», так и термин «окружающая природная среда», имея при этом в виду только природу, природную среду.*

От указанных выше понятий следует отличать понятие *экология*, которое впервые в 1866 г. использовал немецкий зоолог Э. Геккель в работе «Всеобщая морфология организмов». Греческое *oikos* означает жилище, дом, местообитание, родину, *logos* — понятие, учение. Экология — это наука, которая изучает естественные взаимосвязи организмов со средой их обитания — природными и измененными человеком системами.

Окружающая среда состоит из природных объектов — ее неотъемлемых частей, компонентов, которые находятся в состоянии естественной природной взаимосвязи. *Природный объект* — это относительно условное правовое понятие, которым оперирует экологическое право. С помощью этого понятия возможно с позиций права индивидуализировать определенную часть природной среды, с тем чтобы признать ее в качестве предмета правового регулирования, правовой охраны. Поэтому объектом природы право может признавать атмосферный воздух, недра, земли, почву, реку, озеро, участок леса, животное, рыбу и т. п.

Понятие «природный объект» следует отличать от понятия «природный ресурс». *Природный ресурс* представляет собой определенную совокупность запасов природных веществ, природной энергии, которые используются обществом для удовлетворения своих потребностей или признаются в качестве таковых. Например, запасы древесины на корню в лесах являются природным ресурсом, а леса — природными объектами; природные энергетиче-

¹ См.: Боголюбов С. А. Новый Федеральный закон «Об охране окружающей среды» // Экологическое право. 2002. № 2. С. 17.

ские запасы вод — природным ресурсом, а воды, река — природными объектами.

Компоненты окружающей природной среды перечислены в ст. 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Закон гласит, что охране от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия подлежат:

земли, недра, почвы;

поверхностные и подземные воды;

леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд;

атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство.

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

Нормативно закреплены не все определения указанных выше объектов. Так, юридических понятий «зёмли» и «земля» в законодательстве нет.

Однако в ст. 11¹ Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ) сформулировано определение земельного участка. Земельным участком является часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами. Ключевым в этом определении является слово «поверхность». Слово «поверхность» в русском языке означает «наружная сторона чего-нибудь»¹. Из смысла данного определения можно предположить, что поверхность, наружная сторона — это поверхность земли.

Нет также законодательно закреплённого понятия «почвы». Содержание этого понятия раскрыто в ГОСТе 27593-88 «Почвы. Термины и определения», утверждённом постановлением Государственного комитета СССР по стандартам от 23 февраля 1988 г. № 326. Согласно этому ГОСТу почва — это самостоятельное естественно-историческое природное тело, возникшее на поверхности земли в результате длительного воздействия биотических, абиотических и антропогенных факторов, состоящее из твёрдых минеральных и органических частиц, воды и воздуха и имеющее специфические генетико-морфологические признаки, свойства, создающие для роста и развития растений соответствующие условия.

¹ См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1963. С. 518.

В преамбуле Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»¹ дано юридическое понятие *недр*. Это часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.

В Водном кодексе РФ (далее — ВдК РФ) закреплены следующие понятия. *Водными ресурсами* признаются поверхностные и подземные воды, которые находятся в водных объектах и используются или могут быть использованы. *Водный объект* — это природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима (ст. 1). Согласно ст. 5 ВдК РФ к *поверхностным водным объектам* относятся: моря или их отдельные части (проливы, заливы, в том числе бухты, лиманы и др.); водотоки (реки, ручьи, каналы); водоемы (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища); болота; природные выходы подземных вод (родники, гейзеры); ледники, снежники. К *подземным водным объектам* относятся бассейны подземных вод и водоносные горизонты.

В ст. 5 Лесного кодекса РФ (далее — ЛК РФ) весьма неопределенно сказано, что использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе.

Что представляет собой *лес* с юридической точки зрения? В ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» закреплена ряд понятий, имеющих отношение к понятию «лес». Так, *естественная экологическая система*² — это объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществом и энергией.

Природные ресурсы — это компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты³, которые используются или могут быть использованы при осуществлении

¹ СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

² Отметим, что в ЛК РФ используется понятие «экологическая система», т. е., видимо, «неестественная» экологическая система.

³ Определения понятий «природный объект» и «природно-антропогенный объект» приводились выше.

хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность. Понять, что представляет собой природный ресурс, можно только путем определения элементов указанного понятия.

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

Наличие этих всех элементов составляет содержание понятия «лес», которое сводится в итоге к понятию «природная среда». Природная среда (природа), как указано в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», — совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов. Лес — это природная среда. Таково абсурдное с позиций права юридическое понятие леса. В частности, встает вопрос: что же представляет собой природная среда, если природная среда — это только лес?

В ЛК РФ сказано, что понятие «лес» может рассматриваться как экологическая система *или* как природный ресурс. Как определить случаи, когда лес представляет собой только экологическую систему и когда лес представляет собой природный ресурс? Лесной кодекс РФ умалчивает об этом.

Юридически обоснованное понятие «лес» должно включать в себя совокупность растительных организмов — древесных, кустарниковых, травянистых и других растений (мхов, лишайников, грибов и т. д.)¹.

В ст. 1 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»² закреплено определение *животного мира* как совокупности живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию РФ и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ. Объект животного мира — это организм животного происхождения (дикое животное).

¹ См.: *Крацков О. И.* Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. М., 2007.

² СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»¹ определяет *атмосферный воздух* как жизненно важный компонент окружающей среды, представляющий собой естественную смесь газов атмосферы, находящуюся за пределами жилых, производственных и иных помещений.

Определение понятия *озоновый слой Земли* содержится в Венской конвенции об охране озонового слоя, которая была подписана 22 марта 1985 г. В ст. 1 Конвенции говорится, что озоновый слой означает слой атмосферного озона над пограничным слоем планеты.

Необходимо отметить, что для правоприменительной практики указанные понятия имеют значение только тогда, когда они используются в контексте с такими понятиями, с помощью которых можно индивидуализировать конкретные части соответствующего природного объекта, — «земельный участок», «участок недр», «лесной участок» и т. д.

Экологические отношения как предмет правового регулирования. Общественные отношения возникают между людьми по поводу предметов материального мира, их использования. Это не отношения человека к вещи, объектам природы и иным предметам материального мира, а отношения между людьми по поводу этих материальных предметов. Сущность взаимоотношений общества и природы определяет специфику экологических отношений, отличая их от иных общественных отношений.

Можно выделить три основные группы экологических отношений в зависимости от характера воздействия общества на природу и соответствующего их правового оформления, причем надо заметить, что такое подразделение будет довольно условным.

К первой группе относятся экологические отношения, связанные с осуществлением мер по охране природных объектов в *сфере природопользования* (при добыче полезных ископаемых, заготовке древесины, использовании земель и т. п.). Такого рода отношения оформляются в праве путем регламентации соответствующих прав по использованию объектов природы и обязанностей природопользователей по охране окружающей среды.

Проблема сохранения окружающей природной среды не возникает сама по себе. Использование полезных свойств природных объектов, присвоение людьми продуктов природы порождают эту проблему. Поэтому отношения, которые складываются в сфере

¹ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

взаимодействия общества и природы, представляют собой не только общественные отношения по поводу природопользования, но и одновременно экологические отношения, т. е. отношения по поводу охраны эксплуатируемых объектов природы. Эксплуатация природных ресурсов оказывает огромное разрушительное воздействие как на используемые природные объекты, так и на всю окружающую среду. В результате этого появляется необходимость охраны не только непосредственно используемого объекта природы, но и других природных объектов, находящихся в естественной экологической взаимосвязи с ним.

Вторая обширная группа экологических отношений связана с *охраной окружающей природной среды от негативных воздействий*, возникающих вне сферы непосредственного использования природных ресурсов. Речь идет о предотвращении загрязнения окружающей среды отходами производства и потребления, радиоактивными веществами, загрязнения атмосферного воздуха и т. п. К этой же группе относятся экологические отношения, возникающие по поводу предотвращения вредного воздействия окружающей среды на здоровье людей, растительный и животный мир. Экологические проблемы в данной сфере решаются в праве путем определения пределов такого воздействия (нормирования), установления различного рода ограничений и запретов.

В сфере охраны природной среды от негативных воздействий одной из центральных является проблема загрязнения окружающей среды. Вредное химическое воздействие, например, не имеет границ. Загрязнению подвергаются атмосферный воздух, воды, почвы и т. д. Катастрофическими могут быть последствия радиационного загрязнения окружающей среды. Источниками загрязнения являются отходы промышленности, энергетики, транспорта, газы, выбрасываемые в атмосферу, разлившиеся в результате аварий нефть и нефтепродукты.

Охрана окружающей среды от негативных воздействий обычно непосредственно не связана с эксплуатацией природных ресурсов, например при выбросе загрязняющих веществ в атмосферный воздух, радиоактивном загрязнении. Однако бывают ситуации, когда природная среда является пространственной сферой, используемой для размещения загрязняющих веществ, и такая деятельность признается природопользованием. Например, сброс сточных и дренажных вод в водные объекты рассматривается как вид водопользования (ст. 11 ВдК РФ).

В п. 2 ст. 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» перечислены виды негативного воздействия на окружающую

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.

В действительности существует три основных вида негативных воздействий на окружающую среду: *химическое, физическое и биологическое воздействие*. Соответственно выделяются три подгруппы экологических отношений.

Во-первых, это общественные отношения по поводу химических воздействий на природу. К ним относятся случаи загрязнения атмосферного воздуха в результате выбросов загрязняющих веществ, загрязнения вод сточными водами, загрязнения почв в результате применения химических удобрений и ядохимикатов и т. п. Во-вторых, состояние окружающей среды ухудшается в результате вредных физических воздействий, к которым относятся радиационное загрязнение, загрязнение в результате шума, вибрации, электромагнитных полей и т. п. В-третьих, общественные отношения по поводу предотвращения вредных биологических воздействий возникают в связи с применением биотехнологий, загрязнения окружающей среды вредными микроорганизмами (вирусами, бактериями, грибами) и т. п.

К огромному сожалению, нередко случаются техногенные аварии и катастрофы, которые влекут серьезные экологические последствия. Поэтому возникают *отношения по обеспечению экологической безопасности*¹, выражающиеся в предотвращении и устранении вредных воздействий на жизнь и здоровье людей и состоянии окружающей природной среды, причиной которых являются аварии, катастрофы или иные чрезвычайные ситуации. Отношения по поводу обеспечения экологической безопасности также являются экологическими отношениями.

Традиционно к сфере охраны окружающей среды относятся *отношения по поводу консервативной, т. е. заповедной, охраны природы*. Это третья группа экологических отношений. Консерватив-

¹ Экологическая безопасность — состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий (ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

ная охрана природы представляет собой осуществление мер по охране наиболее ценных в экологическом отношении территорий, запрету хозяйственного использования экологически уязвимых природных объектов, редких и исчезающих видов животных и растений и т. п. Консервативная охрана природы обеспечивается путем закрепления в праве полного запрета или ограничения хозяйственной деятельности.

Природные комплексы и объекты (земли, недра, воды, растительный и животный мир), которые имеют особое природоохранное, научное, просветительское значение, могут быть объявлены особо охраняемыми природными территориями и объектами. К числу таких территорий относятся государственные природные заповедники, заказники, национальные и природные парки, дендрологические парки и ботанические сады, памятники природы, редкие и находящиеся под угрозой исчезновения животные и растения. Под особой охраной находятся лечебно-курортные, оздоровительные местности, защитные и зеленые зоны, леса, выполняющие водоохраные, защитные, санитарно-гигиенические, оздоровительные и иные функции.

Таким образом, *экологическими отношениями* являются общественные отношения по поводу охраны окружающей среды в процессе природопользования, от негативных химических, физических и биологических воздействий, включая отношения по поводу обеспечения экологической безопасности, а также отношения по поводу консервативной охраны природы. Указанные группы общественных отношений составляют предмет правового регулирования законодательства об охране окружающей природной среды и, соответственно, предмет экологического права.

Правовые формы взаимодействия общества и окружающей природной среды. Выражением взаимосвязи общества и природы, как говорилось выше, является воздействие общества на состояние природной среды и, в свою очередь, воздействие природы на общество. В первом случае использование природных ресурсов, хозяйственная и иная деятельность обычно негативно влияют на окружающую среду. Причем антропогенное воздействие на природу может быть непосредственно связано с использованием природных ресурсов или такой связи может не быть. Во втором случае основной формой негативного влияния природы на общество является воздействие неблагоприятной окружающей среды на здоровье людей, животный и растительный мир и иные природные объекты, а также действие природных стихийных сил. Для того

чтобы регулировать эти процессы, в праве закрепляются соответствующие правовые формы взаимодействия общества и природы.

Основная сфера взаимосвязи общества и природы находится в области эксплуатации природных ресурсов. Антропогенное воздействие в этой сфере выражается в праве в форме регулирования природопользования. Обеспечение охраны природных объектов в процессе их использования осуществляется путем признания соотствующей хозяйственной деятельности в качестве права недропользования, водопользования и т. д., определения экологических условий использования природных ресурсов, прав и обязанностей природопользователей в земельном, горном, водном, лесном законодательстве, законодательстве о животном мире. *Правовыми формами взаимодействия общества и природы в сфере природопользования* являются закрепленные права по использованию земель, недр, лесов, вод, животного мира и экологических условий (обязанностей) их реализации.

В другие правовые формы в законодательстве об охране окружающей среды облекается хозяйственная и иная деятельность, вредно воздействующая на природную среду и прямо не связанная с использованием природных ресурсов.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в ст. 1 закрепляет понятие «негативное воздействие на окружающую среду», под которым понимается воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды; в п. 2 ст. 16 этого Закона определяются виды такого воздействия.

Кроме указанных выше ст. 1 Федерального закона от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе»¹ выделяет воздействие на метеорологические и другие геофизические процессы в целях их регулирования и уменьшения возможного вреда от данных процессов населению и экономике. Речь идет о защите сельскохозяйственных растений от градобития, регулировании осадков, рассеивании туманов и спуске снежных лавин. Такая специфическая деятельность именуется *активным воздействием* и включается в рамки указанных правовых форм взаимодействия общества и природы.

Обеспечение охраны окружающей среды от негативного воздействия на нее вне сферы природопользования решается особыми правовыми способами. Выявляются источники такого воздействия: источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в ат-

¹ СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3609.

мосферный воздух, источники загрязнения водных объектов и т. п. Проводится государственный учет объектов (источников), оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Сброс и выброс загрязняющих веществ и иное негативное воздействие допускаются только при наличии разрешения (лицензии), осуществляется нормирование сбросов и выбросов и т. д. *Правовыми формами взаимодействия общества и природы в сфере охраны окружающей среды от негативных воздействий* являются особые правовые механизмы борьбы с вредными химическими, физическими и биологическими воздействиями на природу.

Вопросы правового регулирования предотвращения негативно-го воздействия неблагоприятной окружающей природной среды вследствие ее загрязнения, деградации и т. п. на общество, точнее говоря, на здоровье людей, регулируются преимущественно законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»¹ в ст. 1 определяет такое воздействие как вредное воздействие факторов среды обитания на человека. К факторам среды обитания относятся биологические (вирусные, бактериальные, паразитарные и иные), химические, физические (шум, вибрация, ультразвук, инфразвук, тепловые, ионизирующие, неионизирующие и другие излучения), социальные (питание, водоснабжение, условия быта, труда, отдыха) и иные, которые оказывают или могут оказывать воздействие на человека и (или) на состояние здоровья будущих поколений. *Негативное воздействие окружающей среды, измененной человеком, облекается в такую правовую форму, как вредное воздействие факторов среды обитания на человека.*

Методы правового регулирования экологических отношений. Метод правового регулирования — это совокупность форм, способов и приемов выражения специфических регулятивных свойств и функций, присущих нормам права данной отрасли². Метод правового регулирования представляет собой способ воздействия на участников общественных отношений, на конкретную сферу общественных отношений путем применения специфического правового инструментария. Выделяются два таких метода: *административно-правовой (императивный) и гражданско-правовой (диспозитивный).*

¹ СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

² См.: *Нерсесянц В. С.* Общая теория права и государства. М., 2000. С. 437.

Основными способами правового регулирования являются: позитивное обязывание — возложение на лиц обязанности к активному поведению; дозволение — предоставление лицам права на свои собственные действия; запрещение — возложение на лиц обязанности воздерживаться от совершения действий определенного рода¹.

В теории права принято считать, что целью правового регулирования является обеспечение соответствующего поведения субъектов общественных отношений. Сущность правового регулирования заключается в издании нормативного правового акта либо правовой нормы, закрепляющих модели поведения участников общественных отношений. Модели поведения закрепляются в правовых нормах в виде прав и обязанностей субъектов. В том случае, если эти требования не соблюдаются, то применяются соответствующие меры принуждения, чтобы привести отношения по охране окружающей среды в соответствие с моделью, закрепленной в норме права.

Традиционные методы и способы, применяемые в сфере правового регулирования экологических отношений, имеют определенную специфику. В сфере охраны окружающей природной среды применяется главным образом императивный метод. Именно административными мерами, по крайней мере в ближайшее время, можно добиться хотя бы каких-то положительных результатов в решении проблем охраны природы.

Императивный метод представляет собой различного рода административные предписания, содержащиеся в экологическом праве. Характерной чертой такого метода являются элементы власти и подчинения. К императивным методам в области охраны окружающей среды относятся: установление разного рода запретов и ограничений на использование природных объектов; установление нормативов антропогенных воздействий на природную среду; выдача лицензий, сертификатов, разрешений и т. п.

Крайне незначительную роль на современном этапе имеет диспозитивный метод правового регулирования. Договоры на пользование природными ресурсами иногда рассматриваются в юридической литературе как пример применения данного метода в сфере охраны окружающей среды. Однако в действительности цель практически всех этих договоров заключается в регулировании использования природных ресурсов. Важно подчеркнуть, что эти договоры часто не имеют самостоятельного значения, как, например, договоры в гражданском праве.

¹ См.: *Алексеев С. С.* Общая теория права. М., 1981. Т. 1. С. 296.

Существуют определенные особенности применяемых методов и способов правового регулирования экологических отношений.

Во-первых, *при формулировании моделей поведения участников экологических отношений должны учитываться, по крайней мере, основные законы существования природной среды*, т. е. уже упоминавшиеся выше законы целостности, функционирования и развития. Как в прошлом, так и сейчас любые попытки игнорировать эти законы неизбежно влекли или повлекут негативные последствия для состояния окружающей среды и тем самым для общества.

Во-вторых, *в процессе нормотворчества должны учитываться естественные особенности того или иного объекта природы и влияние его состояния на всю окружающую среду*. В частности, свою специфику имеют методы правового регулирования охраны невозобновляемых природных ресурсов, например недр, в отличие от охраны возобновляемых ресурсов — лесов или животного мира.

Способы правового регулирования охраны отдельных природных объектов прямо обусловлены их естественно-природными особенностями. Так, правовая охрана животного мира осуществляется не только путем регулирования особых приемов использования этого природного объекта, но и посредством сохранения среды обитания диких животных и птиц. Охрана вод — это не только обеспечение качества самой воды в реке или озере, но и охрана всей водосборной площади водного объекта. Существуют и иные многочисленные особенности методов и способов правового регулирования экологических отношений, которые учитывают значение природного объекта и его роль как элемента единой естественной экологической системы.

§ 2. Понятие, принципы и система экологического права

Понятие экологического права. Экологическое право является категорией многомерной. Его можно понимать как систему: а) специальных правовых норм и возникающих при их реализации правовых отношений (отрасль права); б) форм, в которых такие правовые нормы существуют, живут (отрасль законодательства); в) научных взглядов на то и другое (отрасль науки, научная специальность); г) учебных тем и средств передачи соответствующих знаний (учебная дисциплина)¹.

¹ См.: Голыценков А. К. В поисках методологии экологического права // Экологическое право: сборник материалов научно-практических конференций / под ред. А. К. Голыценкова. М., 2004. Т. 3. С. 257.

Экологическое право — это самостоятельная отрасль российского права, состоящая из совокупности правовых норм, регулирующих широкий спектр общественных экологических отношений, связанных с осуществлением мер по охране окружающей природной среды в сфере природопользования от негативных воздействий (химических, физических, биологических) и мер консервативной охраны природы.

Экологическое право регулирует общественные отношения по поводу охраны окружающей среды, т. е. экологические отношения, сущность которых была раскрыта выше. Содержание экологического права определяется следующими обстоятельствами. Во-первых, главная задача, которая стоит перед этой отраслью права, — сохранить окружающую природную среду как единую экологическую систему, которая является условием существования человеческого общества. Во-вторых, предмет правового регулирования экологического права обусловлен характером правовых мер охраны окружающей среды в сферах природопользования и негативных воздействий на окружающую среду.

В экологическом праве используются особые правовые способы и инструменты борьбы с негативными воздействиями, которые в определенной мере позволяют решать проблему охраны природы. Речь идет о нормировании в области охраны окружающей среды, проведении оценки воздействия на окружающую среду, экологической экспертизе, установлении экологических требований к размещению и эксплуатации хозяйственных и иных объектов и многих других способах.

Резюмируя изложенное, следует считать, что *экологическое право* является отраслью российского права, представляющей собой систему правовых норм, регулирующих экологические отношения в целях обеспечения охраны окружающей среды при эксплуатации природных ресурсов, предотвращения и устранения вредных последствий негативных химических, физических и биологических воздействий на окружающую природную среду, обеспечения правового режима особо охраняемых природных территорий.

В юридической науке в качестве оснований для разграничения норм права по отдельным самостоятельным отраслям обычно признаются следующие критерии: особый предмет правового регулирования; специфика метода правового регулирования; кодифицированные источники правового регулирования; объективная заинтересованность общества в выделении соответствующей отрасли права в качестве самостоятельной.

Главным критерием считается наличие специального, особого предмета правового регулирования. Социальная сущность отношений в сфере охраны окружающей среды, их характер и особенности являются основными моментами, которые обуславливают выделение этой сферы общественных отношений в качестве особого предмета правового регулирования. *Экологическое право как отрасль права* имеет собственный предмет регулирования — общественные отношения в сфере охраны окружающей природной среды — экологические отношения. Следует иметь в виду, что, хотя эти отношения регулируются не только нормами экологического права, но и нормами земельного, гражданского, градостроительного, горного, водного, лесного права, административного, финансового права и других отраслей, эти общественные отношения не перестают быть экологическими отношениями, их природа и характер не изменяются.

В экологическом праве, как отмечалось, применяется особое сочетание методов правового регулирования, т. е. способов правового воздействия на участников отношений в сфере охраны окружающей среды. Однако *метод правового регулирования* имеет не основное, а *вспомогательное значение* в выявлении действительной природы общественных отношений, поскольку он прямо зависит от содержания этих отношений и определяется им. Специфика отношений в сфере охраны окружающей среды обусловлена *публичным характером регулирования* этих отношений, что, в свою очередь, влияет на характер методов правового регулирования.

Экологическое право обладает специальными кодифицированными источниками правового регулирования. Имеется обширный комплекс нормативных правовых актов, составляющих систему законодательства об охране окружающей среды. Возглавляет систему законодательства Федеральный закон «Об охране окружающей среды».

Функционирование экологического права как самостоятельной отрасли права отражает заинтересованность общества в обеспечении сохранения, восстановления окружающей среды в нашей стране, что особенно важно и актуально в современный период в условиях рыночной экономики.

Наука экологического права — это система взглядов, мнений, выражающих толкование правовых норм в экономическом, социальном, историческом и политическом аспектах, а также взаимодействие эколого-правовых норм с нормами иных отраслей. Экологическое право как наука исследует пробелы в правовом регулировании, тенденции развития законодательства, имеющиеся

противоречия в системе правового регулирования. Начало формирования правовой охраны природы в нашей стране относится к концу 50-х — началу 60-х гг. XX в.

В качестве *учебной дисциплины* экологическое право представляет собой изложение по определенной системе основных положений науки экологического права.

Принципы экологического права. В основе правового регулирования экологических отношений лежат определенные начала, принципы, которые отражают сущность экологического права. Эти принципы находят конкретное выражение в нормах этой отрасли права, определяют тенденции ее развития.

Принципы охраны окружающей среды закреплены в ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Справедливости ради следует отметить, что большинство из них представляют собой формулировки целей и задач, способов их достижения и основных положений законодательства об охране окружающей среды. Лишь некоторые из положений могут быть признаны в качестве действительно принципов.

Принцип соблюдения права человека на благоприятную окружающую среду и обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека. Этот принцип находит воплощение в ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды», согласно которой каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде.

Одним из способов реализации этого права является нормирование в области охраны окружающей среды. Нормирование производится в целях установления предельно допустимых норм воздействия на окружающую природную среду, гарантирующих экологическую безопасность населения и сохранение генетического фонда, обеспечивающих рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов в условиях устойчивого развития хозяйственной деятельности.

Принцип научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, государства и общества в целях обеспечения устойчивого развития экономики и сохранения благоприятной окружающей среды. Реализация этого принципа призвана создать условия для обеспечения реальных гарантий прав человека на здоровую и благоприятную для жизни окружающую

щую природную среду и в то же время способствовать развитию экономики, учитывая негативное влияние хозяйственной деятельности на состояние окружающей среды. Задача заключается не в том, чтобы остановить экономическое развитие, научно-технический прогресс, а в том, чтобы процесс хозяйственной деятельности осуществлялся в строго определенных экологических пределах, не наносил ущерба окружающей среде либо его негативные последствия были сведены к минимуму.

Наиболее эффективными средствами, позволяющими решить эту проблему, являются процедуры оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы. Эти правовые инструменты применяются на стадиях принятия решений о хозяйственной деятельности, проектировании соответствующих хозяйственных объектов и т. д. и имеют превентивный характер.

Принцип обеспечения охраны, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов. Реализация этого принципа увязана с необходимостью охраны и воспроизводства природных ресурсов и недопущения необратимых последствий для окружающей среды и здоровья человека. Правила экологически обоснованного поведения природопользователей регулируют процесс эксплуатации природных ресурсов. Эти правила закрепляют права и обязанности субъектов по использованию природных ресурсов, их охране и восстановлению. В необходимых случаях устанавливаются соответствующие ограничения и запреты в сфере природопользования.

Эту же задачу призваны решать такие экономико-правовые механизмы, как взимание платы за негативное воздействие на окружающую среду и экономическое стимулирование охраны окружающей среды.

Принцип соблюдения права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, участия граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, участия граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач охраны окружающей среды. Этот принцип означает право граждан и общественных экологических объединений требовать от соответствующих органов предоставления своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды, ее загрязнении и мерах по ее охране. Реализация этого принципа основана на ч. 3 ст. 41 Конституции РФ, которая устанавливает, что сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья лю-

дей, влечет ответственность в соответствии с федеральным законом.

Механизм реализации этого принципа закреплен в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹ и ряде иных законодательных актов.

Принцип международного сотрудничества в охране окружающей среды. Проблема охраны окружающей среды имеет глобальный характер. Воздействие общества на природу постоянно усиливается. Его негативные последствия не ограничиваются рамками национальных границ государств. Многие проблемы охраны окружающей среды затрагивают интересы всех государств мира, например проблема озонового слоя Земли, загрязнения Мирового океана. Часто природные ресурсы используются одновременно несколькими государствами. Игнорирование экологических требований одной стороной приводит к тому, что наносится ущерб интересам другого государства. Поэтому наряду с осуществлением мер по охране окружающей среды в национальных рамках требуются согласованные действия многих, а в некоторых случаях всех государств мира.

Система экологического права. Система экологического права представляет собой совокупность взаимосвязанных правовых институтов, расположенных в определенной последовательности в зависимости от выполняемой ими роли в сфере регулирования отношений охраны окружающей природной среды.

Система экологического права — довольно сложное правовое явление, которое имеет свои закономерности и тенденции формирования и развития. Характер и содержание системы экологического права определяются объективными закономерностями развития законодательства об охране окружающей среды как отрасли права. Эти закономерности обуславливают классификацию нормативного материала по соответствующим правовым институтам.

Институты *Общей части* экологического права содержат наиболее важные положения, определения и принципы, имеющие общее для всей системы отрасли значение. Эти правовые институты оказывают влияние на формирование состава институтов *Особенной части*. Правовые институты *Особенной части* подчинены институтам *Общей части*, и их содержание касается определенного вида отношений в сфере охраны окружающей среды. Сфера их

¹ СЗ РФ. 2006. № 31. Ч. I. Ст. 3448.

действия ограничена отношениями в области охраны окружающей среды по поводу соответствующего вида негативного воздействия на окружающую среду или отношениями по поводу особо охраняемых природных территорий и объектов животного мира.

В содержание *Общей части экологического права* входят следующие правовые институты:

право каждого на благоприятную окружающую природную среду;

управление в сфере охраны окружающей природной среды;

процедуры оценки воздействия на окружающую природную среду и экологической экспертизы;

экономико-правовые меры охраны окружающей природной среды;

нормирование негативных воздействий на окружающую природную среду;

техническое нормирование качества продукции и процессов ее производства, обеспечивающее экологическую безопасность;

экологические требования к размещению, созданию и эксплуатации хозяйственных и иных объектов недвижимости;

аудит и охрана окружающей природной среды;

страхование экологических рисков;

ответственность за нарушение законодательства об охране окружающей природной среды.

В содержании *Особенной части экологического права* включаются правовые институты, содержание которых определяется характером и видами природопользования, особенностями негативных воздействий на окружающую среду. Это следующие правовые институты:

правовая охрана окружающей среды в сфере природопользования;

правовая охрана окружающей природной среды от химического загрязнения;

правовая охрана окружающей природной среды в сфере обращения с отходами производства и потребления;

правовая охрана окружающей природной среды от негативных физических воздействий и радиоактивного загрязнения;

правовая охрана окружающей природной среды от негативных биологических воздействий;

правовое обеспечение экологической безопасности;

консервативная охрана природы.

§ 3. Место экологического права в системе российского права

Соотношение экологического права с конституционным и административным правом. Место экологического права в системе российского права определяется местом и значением правового регулирования экологических отношений, составляющих предмет данной отрасли права, среди иных общественных отношений, регулируемых другими отраслями права. Экологическое право взаимодействует со всеми отраслями права, составляющими систему национального права.

Особое значение имеет связь экологического права с *конституционным правом*, которому принадлежит ведущая роль в системе нашего права. Принятая 12 декабря 1993 г. Конституция РФ является основой развития законодательства об охране окружающей среды, науки экологического права.

Статья 9 Конституции РФ гласит, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в России как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Эта конституционная норма имеет важнейшее значение для экологического права, поскольку в ней закреплён принцип приоритета публичных интересов в сфере регулирования отношений в области охраны окружающей среды и отношений по поводу использования и охраны объектов природы.

В ст. 36 Конституции РФ в качестве предела осуществления права частной собственности на землю предусмотрен такой критерий, как ненанесение ущерба окружающей среде: владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Статья 72 (п. «к») Конституции РФ отнесла законодательство об охране окружающей среды к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, что имеет очень важное значение для развития всей структуры данной отрасли законодательства.

Экологическое право тесно связано с *административным правом*. Часто административно-правовые акты являются основанием возникновения, изменения или прекращения отношений в сфере охраны окружающей среды. Например, административно-правовым актом является решение приемочной комиссии о вводе в экс-

плуатацию предприятия — основание для возникновения экологических правоотношений.

Связь экологического и административного права выражается в первую очередь в применении одинаковых методов регулирования — императивных. Однако принципиальные различия между этими отраслями выражаются в предметах их правового регулирования. Предметом административного права являются отношения по поводу организации системы деятельности исполнительных органов государственной власти, в том числе в сфере охраны окружающей среды. Административное право регулирует порядок деятельности этих органов, определяет их компетенцию по осуществлению соответствующих функций управления. Экологическое право в отличие от административного права закрепляет содержание деятельности исполнительных органов государственной власти в сфере охраны окружающей среды, соответствующих управленческих функций. Кроме того, специфика экологических отношений определяет осуществление особых функций управления, например таких, как государственный контроль в сфере охраны окружающей среды, мониторинг окружающей среды.

Экологическое и гражданское право. Экологическое и гражданское право — разные отрасли права, имеющие различные предметы правового регулирования. Гражданское право регулирует вопросы правового положения участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности (интеллектуальной собственности), регулирует договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников (ст. 2 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ)).

Главным критерием разграничения сфер *гражданского и экологического права* является факт нахождения соответствующего объекта в состоянии естественной взаимосвязи с природной средой. Объекты природы и товарно-материальные ценности — различные категории, имеющие особые экономические и правовые признаки и характеристики. Эти особенности закрепляются и в сфере правового регулирования использования этих объектов.

Изъятие части природного объекта, например добыча полезных ископаемых, заготовка древесины, приводит к тому, что отношения по поводу такого объекта переводятся в сферу правового регулирования гражданского права. Использование веществ, изъ-

ятых из природной среды, в технологическом процессе как имущества регулируется гражданским правом. Например, отношения, связанные с использованием воды, изъятой из водных объектов, регламентируются гражданским, санитарным и иным законодательством. Но как только эти вещества попадают в окружающую среду в виде отходов, выбросов, сточных вод и т. п., отношения по поводу них начинают регулироваться водным и экологическим правом.

Вещества, которые оказывают вредное воздействие на окружающую среду, не могут быть по общему правилу объектами права собственности или иных вещных прав после того, как они попали в окружающую среду. Речь идет о химических веществах, которые рассеяны или растворены в воздушной, водной среде, о радиоактивных или биологических веществах либо шуме, вибрации и магнитных полях и т. п. Иногда вещества, загрязняющие окружающую среду или оказывающие на нее вредное воздействие, можно изъять из природной среды. Например, возможно собрать некоторую часть разлитой на поверхности воды нефти или собрать выброшенные твердые отходы. Однако обычно, когда такие вещества находятся в природной среде, их нельзя индивидуализировать, нельзя присвоить. По этим причинам они не могут быть объектами вещных или иных прав, данные вещества не могут находиться в гражданском обороте.

Что касается отношений по поводу особо охраняемых природных территорий, то по действующему законодательству объекты этих отношений изъяты из гражданского оборота, что обусловлено самим характером данных экологических отношений. Особо охраняемые природные территории находятся в публичной собственности (государственной или муниципальной).

Основными критериями разграничения экологического права и гражданского права являются различия в характере общественных отношений, регулируемых этими отраслями, применяемых методах и принципах правового регулирования. Так, в гражданском праве доминирующее значение имеет свобода волеизъявления субъектов гражданских правоотношений. Гражданское законодательство закрепляет принципы недопустимости вмешательства в частные дела, неограниченности находящегося в собственности имущества, свободы распоряжения собственностью. Пункт 1 ст. 1 ГК РФ предусматривает, что гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в част-

ные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты.

На основе иных принципов регулируются отношения в сфере охраны окружающей природной среды. Статья 9 Конституции РФ закрепляет принцип приоритета публичных интересов в сфере регулирования отношений охраны окружающей среды. Публичные интересы предполагают применение таких инструментов, как нормирование в сфере охраны окружающей среды, установление различного рода запретов и ограничений, связанных с использованием природных ресурсов и осуществлением хозяйственной деятельности. Экологическое право имеет задачей обеспечить сохранение окружающей природной среды как основы жизни и деятельности людей.

Соотношение экологического права с земельным, градостроительным, горным, водным и лесным правом. Экологическое право теснейшим образом связано с *земельным правом*, включающим в качестве подотраслей градостроительное, горное, водное и лесное право, что обусловлено единством природы, значением земли как одного из важнейших компонентов окружающей среды. Связь норм экологического права с нормами земельного права заключается в том, что использование природных объектов связано с необходимостью их охраны.

Кроме того, использование любых природных объектов невозможно без использования земли. Земля — это пространственный базис для эксплуатации всех природных объектов. Рациональное использование природных объектов должно осуществляться с учетом их взаимосвязи, влияния друг на друга, должна обеспечиваться сохранность окружающей среды. Общие закономерности развития природной среды приводят к тому, что в земельном праве учитывается взаимосвязь использования природных объектов, создания объектов недвижимости и охраны окружающей среды.

Соотношение земельного и экологического права состоит и в том, что в земельном праве содержатся нормы, предусматривающие специальные требования, которые обеспечивают сохранение окружающей среды. К таким нормам относятся требования, предусматривающие охрану почв от загрязнения, определяющие порядок выбора мест размещения объектов и т. п. Экологическое право содержит многочисленные нормы как общего, так и специального характера, реализация которых преследует цель обеспечения охраны земель, почв от неблагоприятного антропогенного воздействия.

В экологическом праве есть нормы, которые имеют общее значение и для земельного права, причем эти нормы приоритетны по сравнению с нормами земельного законодательства, законодательства о природных ресурсах и *градостроительного права*. Речь идет о нормах Федерального закона «Об охране окружающей среды», закрепляющих: право каждого на благоприятную окружающую среду (ст. 11); плату за негативное воздействие на окружающую среду (ст. 16); нормирование в области охраны окружающей среды (ст. 19); оценку воздействия на окружающую среду, экологическую экспертизу (ст. 32, 33) и др.

Регулирование отношений по поводу использования и охраны природных объектов, объектов недвижимости в градостроительстве и отношений по поводу охраны окружающей среды основано на принципе раздельного правового регулирования. В законодательстве об охране окружающей среды (п. 5 ст. 2 Федерального закона «Об охране окружающей среды»), о земле, о природных ресурсах, о градостроительстве определены различные предметы правового регулирования указанных отраслей.

Разграничение предметов правового регулирования — вовсе не основание для вывода об отсутствии взаимосвязи между экологическим и земельным правом, его подотраслями. Правовое регулирование использования и охраны объектов природы, создания объектов недвижимости осуществляется с учетом охраны окружающей среды. Например, в ст. 1 Градостроительного кодекса РФ (далее — ГсК РФ) приводится определение понятия «устойчивое развитие территорий», которое представляет собой обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущих поколений.

Следует подчеркнуть, что использование природных ресурсов порождает проблемы, которые имеют комплексный характер, затрагивают общие взаимосвязи всех природных объектов, всей окружающей среды. Такие проблемы нельзя решить в рамках только земельного права или его подотраслей вследствие специфики предметов их правового регулирования, ограниченных отдельными природными объектами. К числу таких проблем относятся прежде всего проблемы загрязнения окружающей среды, утилизации токсичных веществ, охраны окружающей среды от вредных воздействий, создания особо охраняемых природных

территорий и др. Именно эти обстоятельства определяют, с одной стороны, отграничение экологического права от земельного права, его специфические цели и задачи, особый предмет правового регулирования, а с другой — взаимосвязь экологического права с земельным, градостроительным, *горным, водным и лесным правом.*

Глава 2. Источники экологического права

§ 1. Понятие и виды источников экологического права

Понятие источника экологического права. В теории права под юридическими источниками или формами права часто понимаются официальные формы выражения, закрепления изменения или отмены действующих правовых норм. Источниками экологического права являются нормативные правовые акты, регулирующие экологические отношения. Такие акты должны отвечать признакам, объективно присущим источнику права: являться носителями государственно-властной силы; иметь нормативный характер, т. е. быть рассчитанными на многократное применение; быть адресованы неопределенному числу субъектов и быть обязательными для исполнения всеми субъектами права.

В приказе Министерства юстиции РФ от 4 мая 2007 г. № 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»¹ приводится определение *нормативного правового акта* как письменного официального документа, принятого (изданного) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленного на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под *правовой нормой* принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

В п. 9 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»² указывается, что *существенными признаками*, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном

¹ БНА. 2007. № 23.

² БВС РФ. 2008. № 1.

порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом; наличие в нем обязательных для неопределенного круга лиц правовых норм (правил поведения), рассчитанных на неоднократное применение и направленных на урегулирование общественных отношений либо изменение или прекращение существующих правоотношений.

Источником экологического права является нормативный правовой акт, принятый органом государственной власти или органом местного самоуправления в пределах установленной для них компетенции, который устанавливает, изменяет или отменяет экологические правовые нормы — юридически обязательные модели поведения участников экологических отношений.

Нормативные правовые акты органов государственной власти подразделяются по вертикали на правовые акты федеральных органов государственной власти, субъектов РФ и органов местного самоуправления. По горизонтали эти нормативные правовые акты подразделяются на законы и иные нормативные правовые акты (подзаконные акты). Юридическая сила всех законов и иных нормативных правовых актов определяется в зависимости от компетенции издавшего их органа и роли нормативного правового акта в системе законодательства.

Особого внимания заслуживает вопрос об *иерархии федеральных законов, о приоритете действия одного федерального закона в отношении другого*. Некоторые разъяснения по этому поводу содержатся в решениях Конституционного Суда РФ. Так, в определении Конституционного Суда РФ от 5 ноября 1999 г. № 182-О «По запросу Арбитражного суда города Москвы о проверке конституционности пунктов 1 и 4 части четвертой статьи 20 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»¹ говорится, что в ст. 76 Конституции РФ не определяется и не может определяться иерархия актов внутри одного их вида, в данном случае федеральных законов. *Ни один федеральный закон в силу ст. 76 Конституции РФ не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой*. Аналогичная позиция была высказана и развита Конституционным Судом РФ в иных решениях. В постановлении Конституционного Суда РФ от 29 июня 2004 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Ду-

¹ ВКС РФ. 2000. № 2.

мы»¹ эта позиция была уточнена. Конституционный Суд РФ указал, что в отношении федеральных законов как актов одинаковой юридической силы применяется правило: «*Lex posterior derogat priori*» («Последующий закон отменяет предыдущие»), означающее, что, даже если в последующем законе отсутствует специальное предписание об отмене ранее принятых законоположений, в случае коллизии между ними действует последующий закон; вместе с тем независимо от времени принятия приоритетными признаются нормы того закона, который специально предназначен для регулирования соответствующих отношений.

Выделяются следующие *виды источников* экологического права: Конституция РФ, международные договоры РФ, специальные законодательные акты, которые регулируют экологические отношения; законодательные акты, регулирующие отношения в сфере природопользования и иные законодательные акты. Нормативные указы Президента РФ также являются источниками экологического права. Кроме того, такими источниками служат нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, а также нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Судебная практика применения законодательства об охране окружающей природной среды. Суды общей юрисдикции и арбитражные суды выполняют важную функцию, применяя законодательство, обеспечивая защиту экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц. Судебная практика разрешения отдельных категорий дел находит свое выражение в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ. Большое значение для совершенствования практики применения законодательства об охране окружающей среды имеют постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 21 октября 1993 г. № 22 «О некоторых вопросах практики применения Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»², постановление Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения»³. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 5 июня 2002 г. № 14 «О судебной практике по делам о нарушении правил пожарной безопасности, уничтожении или повреждении имущества путем поджога

¹ ВКС РФ. 2004. № 4.

² ВВАС РФ. 1994. № 3.

³ БВС РФ. 1999. № 1.

либо в результате неосторожного обращения с огнем»¹ проанализирована практика рассмотрения судами уголовных дел, связанных с уничтожением или повреждением лесов (ст. 261 Уголовного кодекса РФ (далее — УК РФ)).

Постановления пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ обязательны соответственно для судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Они не являются источниками права. При достаточном распространении судебная практика является основанием для ее обобщения законодателем и издания соответствующей правовой нормы, восполняющей пробел в законодательстве.

На развитие законодательства об охране окружающей среды большое влияние оказывают постановления и определения Конституционного Суда РФ. Так, 1 декабря 1997 г. было принято постановление Конституционного Суда РФ № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»²; 11 марта 1996 г. — постановление Конституционного Суда РФ № 7-П «По делу о проверке конституционности п. 3 ст. 1 Закона РФ от 20 мая 1993 г. «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» в связи с жалобой граждани-на В. С. Корнилова»³ и некоторые другие.

§ 2. Конституция Российской Федерации как источник экологического права

Конституционное право каждого на благоприятную окружающую среду. Конституция РФ имеет высшую юридическую силу по отношению ко всем иным законодательным актам и занимает центральное место среди источников экологического права. Конституция РФ выполняет по отношению к экологическому праву идеологическую, учредительную и юридическую функции⁴.

¹ БВС РФ. 2002. № 8.

² ВКС РФ. 1997. № 6.

³ СЗ РФ. 1996. № 14. Ст. 1550.

⁴ См.: Голиченков А. К. Конституция Российской Федерации и развитие экологического законодательства // Экологическое право: сборник материалов научно-практических конференций / под ред. А. К. Голиченкова. Т. 3. С. 82.

Для экологического права очень важна норма ст. 42 Конституции РФ о праве каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Это право было впервые в нашей истории закреплено в Конституции РФ, и оно обеспечивается путем реализации механизмов, закрепленных в ряде законодательных актов. Так, в ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусмотрено право каждого 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, возмещение вреда окружающей среде.

Право на благоприятную окружающую среду согласно ст. 17 Конституции РФ рассматривается в качестве естественного и неотъемлемого права человека, принадлежащего ему от рождения. Наряду с правом на благоприятную окружающую среду ст. 58 Конституции РФ закрепляет обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. В законодательстве об охране окружающей среды эта обязанность получает свое выражение путем возложения на всех субъектов отношений в сфере охраны окружающей среды конкретных обязанностей по обеспечению охраны природы.

Конституционные основы регулирования экологических отношений. В условиях рыночной экономики велика роль ст. 36 Конституции РФ. В этой статье определены пределы осуществления земельным собственником своих правомочий. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Интересы общества в сохранении окружающей среды Конституция РФ ставит на первый план по отношению к интересам частного земельного собственника.

Конституция РФ закрепляет общие принципы регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды в системе законодательства нашей страны. Статья 72 Конституции РФ относит регулирование охраны окружающей среды и обеспечение экологической безопасности к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся вопросы законодательства об охране окружающей среды (п. «к»).

В общей форме Конституция РФ определяет полномочия некоторых органов государственной власти по регулированию отношений в сфере охраны окружающей среды. Так, в ее ст. 114 (п. «в») сказано, что Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной политики в области экологии.

В Конституции РФ закреплены особенности правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды. Часть 1 ст. 9 Конституции РФ предусматривает, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Эта конституционная норма закрепляет важнейший принцип правового регулирования отношений охраны окружающей среды — принцип приоритета публичных интересов в сфере охраны окружающей среды.

§ 3. Международный договор Российской Федерации как источник экологического права

Значение международного договора как источника экологического права. В соответствии с Конституцией РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью национальной правовой системы. Закреплен принцип приоритета норм международного права над национальным правом (ст. 15), который находит подтверждение и в законодательстве об охране окружающей среды. В ст. 82 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусмотрено, что если международным договором в области окружающей природной среды, заключенным Российской Федерацией, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в законодательстве РФ, то применяются правила международного договора. Порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров регулируется Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»¹.

Международные договоры как источники экологического права. Важным источником экологического права является Декларация Рио по окружающей среде и развитию. В 1992 г. в Рио-де-Жанейро (Бразилия) проходила Конференция ООН по окружающей среде и развитию. Одним из основных документов, принятых на этой конференции, была указанная Декларация. В ней сформулирова-

¹ СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

ны важнейшие принципы экологического поведения государств, которыми они должны руководствоваться.

Декларация Рио состоит из 27 сформулированных в ней принципов. Принцип первый провозглашает, что забота о человеке является центральным звеном в деятельности по обеспечению устойчивого развития. Люди имеют право жить в добром здравии и плодотворно трудиться в гармонии с природой.

В Декларации зафиксировано суверенное право каждого государства на использование своих природных ресурсов, которое одновременно рассматривается и как обязанность сохранять при этом окружающую среду. С этим же положением связаны принципы 18 и 19. Государства незамедлительно уведомляют другие государства о любых стихийных бедствиях или других чрезвычайных ситуациях, которые способны привести к неожиданным вредным последствиям для окружающей среды в этих государствах.

Закреплено право на развитие, которое должно соблюдаться таким образом, чтобы адекватно удовлетворялись потребности нынешнего и будущих поколений в областях развития и окружающей среды. Очень важным представляется принцип 10, в котором сформулировано право каждого человека на информацию о состоянии окружающей среды. Принципы 11 и 13 касаются развития законодательства об охране окружающей среды. Государства принимают эффективные законодательные акты в области окружающей среды. Государства должны разрабатывать национальные законы, касающиеся ответственности за ущерб, наносимый жертвам загрязнения и других видов экологически вредной деятельности, и компенсации такого ущерба.

Международные договоры, являющиеся источниками экологического права, регулируют вопросы охраны окружающей среды, связанные с использованием не только внутригосударственных природных объектов, но и природных объектов, которые находятся вне национальной юрисдикции, сферы государственного суверенитета. К числу международных природных объектов относятся Мировой океан за пределами территориальных вод, континентального шельфа и экономических зон; Антарктида; атмосфера Земли; космическое пространство. Правовой режим таких международных природных объектов регулируется главным образом международными договорами.

Большое значение имеет международно-правовая охрана животного мира. Россия участвует в системе международно-правового регулирования сохранения диких животных, регулировании международного рыболовства, охраны живых ресурсов Мирового

океана. Нашей страной подписан ряд многосторонних и двусторонних международных договоров, конвенций и соглашений в этой области: Конвенция о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 г.); Соглашение о сохранении белых медведей (Осло, 15 ноября 1973 г.); Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц (Рамсар, 2 февраля 1971 г.); Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (Вашингтон, 3 марта 1973 г.), и многие другие.

Источниками экологического права являются международные договоры и соглашения, регулирующие вопросы охраны пограничных и трансграничных водных объектов. К ним, в частности, относится Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 17 марта 1992 г.).

С помощью международных договоров обеспечивается сохранение морской среды. Например, Россия является участницей Конвенции о защите Черного моря от загрязнения (Бухарест, 21 апреля 1992 г.) и Конвенции по защите морской среды района Балтийского моря (Хельсинки, 22 марта 1974 г.).

Охрана Мирового океана относится к числу глобальных экологических проблем. Способы их разрешения предусмотрены в Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов (Лондон, 2 ноября 1973 г.); Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (Москва — Вашингтон — Лондон — Мехико, 29 декабря 1972 г.); Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву (Монтего-Бей, 10 декабря 1982 г.) и др., участником которых является Россия.

Глобальное значение имеют проблемы охраны атмосферы Земли, климата и озонового слоя Земли. Нашей страной подписаны Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (Нью-Йорк, 9 мая 1992 г.); Венская конвенция об охране озонового слоя (Вена, 22 марта 1985 г.); Заключительный акт Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой (Монреаль, 16 сентября 1987 г.), и др.

§ 4. Федеральный закон как источник экологического права

Специальные законодательные акты как источники экологического права. К специальным законодательным актам как источникам экологического права относятся федеральные законы, основ-

ным предметом правового регулирования которых являются экологические отношения. Центральное место среди них занимает Федеральный закон «Об охране окружающей среды».

В ст. 1 этого Закона содержатся основные понятия, которые в нем используются, а в ст. 3 сформулированы принципы охраны окружающей среды, среди которых особо следует выделить принцип соблюдения права человека на благоприятную окружающую среду. Закон закрепляет право каждого на благоприятную окружающую среду и механизм его реализации (ст. 11).

В ст. 14—18 названного Закона определены методы экономического регулирования охраны окружающей среды. Одной из важнейших мер по охране окружающей среды является нормирование в области охраны окружающей среды. Нормирование производится в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, гарантирующего сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности.

Закон содержит общие положения, касающиеся порядка проведения оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы (ст. 32, 33). В нем предусмотрены: экологические требования при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных объектов; экологические требования при эксплуатации предприятий, сооружений, иных объектов и выполнении иной деятельности. Выполнение этих требований наряду с проведением экологической экспертизы должно предотвратить причинение вреда природной среде. Статья 57 этого Закона посвящена зонам экологического бедствия и чрезвычайных ситуаций.

Общие положения правового режима природных объектов, находящихся под особой охраной, к которым относятся государственные природные заповедники, включая биосферные заповедники, заказники, национальные природные парки, памятники природы, редкие или находящиеся под угрозой исчезновения виды растений и животных, занесенные в Красную книгу РФ, красные книги субъектов РФ, курортные и лечебно-оздоровительные зоны, зеленые зоны и др., установлены в ст. 58—62 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Вопросам экологического надзора и контроля уделена специальная гл. 11 (ст. 65—68). Рассматриваемый Закон регулирует также вопросы формирования экологической культуры, научных исследований в области охраны окружающей среды, ответственности за нарушения законодательства об охране окружающей среды.

В указанном Федеральном законе имеется ряд общих норм, которые детализируются в иных законах и нормативных правовых актах. Так, действует Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»¹. В нем урегулированы вопросы осуществления государственной экологической экспертизы, прав граждан и общественных организаций (объединений) в области экологической экспертизы, порядок проведения общественной экологической экспертизы. В Законе определены права и обязанности заказчиков документации, подлежащей экологической экспертизе; урегулированы порядок ее финансирования, вопросы ответственности за нарушение законодательства.

Специальное законодательство регулирует вопросы обеспечения правового режима охраны особо охраняемых природных территорий. Действует Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»², который определяет правовой режим государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников и др. Федеральный закон от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»³ установил особенности регулирования использования природных лечебных ресурсов, вопросы экономического регулирования в сфере курортного лечения и отдыха, а также режима санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов и некоторые другие.

Источником экологического права является Федеральный закон от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности»⁴. Обеспечить охрану окружающей среды от загрязнения призван Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»⁵, в котором определены правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую природную среду, а также использования таких отходов в качестве дополнительных источников сырья. В Федеральном законе от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агро-

¹ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

² СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

³ СЗ РФ. 1995. № 9. Ст. 713.

⁴ СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3348.

⁵ СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

химикатами»¹ установлены правовые основы обеспечения безопасного обращения с пестицидами, а также с агрохимикатами в целях охраны здоровья людей и окружающей природной среды.

Особая группа законодательных актов регулирует вопросы охраны здоровья населения и окружающей среды от вредных воздействий. Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» также является источником экологического права. В нем содержатся санитарно-эпидемиологические требования, в том числе экологического характера, выполнение которых должно обеспечить охрану здоровья населения. Действует также Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»².

Законодательные акты о природных ресурсах как источники экологического права. Регулирование использования природных ресурсов и обеспечения охраны окружающей среды теснейшим образом взаимосвязаны. Законодательные акты в сфере природопользования содержат большое число эколого-правовых норм и соответственно являются источниками экологического права.

Таким источником является Земельный кодекс РФ, принятый 25 октября 2001 г. Значение ЗК РФ как источника экологического права состоит в том, что ЗК РФ регулирует вопросы охраны земель, размещения различных объектов с точки зрения предотвращения вреда землям и всей окружающей среде. В нем урегулированы вопросы предоставления и изъятия земель, в том числе изъятия земель, занятых особо охраняемыми природными объектами, земель пригородных и «зеленых» зон. Важное значение имеют нормы ЗК РФ, определяющие правовой режим земель природоохранного, природозаповедного, оздоровительного и рекреационного назначения.

Принято считать, что источником экологического права является Градостроительный кодекс РФ. Этот Кодекс регулирует отношения в связи с осуществлением территориального планирования, градостроительного зонирования, застройки, благоустройства городских и сельских поселений, развития их инженерной, транспортной и социальной инфраструктур. Для решения этих задач в ГСК РФ следовало бы закрепить природоохранные требования, которые должны учитываться при разработке документов территориального планирования, осуществления градостроительного зонирования и в иных случаях.

¹ СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3510.

² СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

Некоторые эколого-правовые нормы содержатся в Законе РФ «О недрах». Это специальные требования, в том числе природоохранного характера, по рациональному использованию и охране недр, ликвидации и консервации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, охране участков недр, представляющих особую научную или культурную ценность.

Источником экологического права является Лесной кодекс РФ. В нем урегулированы вопросы охраны лесов и земель лесного фонда. 3 июня 2006 г. был принят Водный кодекс РФ. В этом Кодексе имеется большое число норм, регулирующих отношения в сфере охраны окружающей среды, охраны водных объектов от загрязнения, засорения, истощения. Есть специальные нормы об охране водных объектов от загрязнения и засорения из источников загрязнения, находящихся на суше, от загрязнения и засорения, вызываемых деятельностью на дне водных объектов, от загрязнения ядохимикатами и другими химическими средствами и т. д.

Федеральный закон «О животном мире» также относится к числу источников экологического права. Кроме того, действуют Федеральный закон от 20 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»¹ и Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»².

Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»³ определяет правовые основы охраны озера Байкал, являющегося не только уникальной экологической системой Российской Федерации, но и природным объектом всемирного наследия. Закон установил режим охраны Байкальской природной территории и нормативы предельно допустимых вредных воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал.

Эколого-правовые нормы содержатся также в Федеральном законе «Об охране атмосферного воздуха». Он предусматривает необходимость ведения государственного учета вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников, контроля за охраной атмосферного воздуха. В этом Законе урегулированы вопросы экономического механизма охраны атмосферного воздуха, права граждан, юридических лиц и общественных объединений в области охраны атмосферного воздуха.

¹ СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

² СЗ РФ. 2004. № 52. Ч. I. Ст. 5270.

³ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2220.

Иные законодательные акты как источники экологического права. К этой группе относятся законодательные акты, которые наряду с регулированием соответствующих вопросов, являющихся их главной задачей, регулируют также вопросы охраны окружающей среды. Так, значение Гражданского кодекса РФ как источника данной отрасли права заключается главным образом в том, что гражданское законодательство регулирует общие вопросы возмещения ущерба, причиненного окружающей среде.

Статья 209 ГК РФ предусматривает, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц. В ст. 751 ГК РФ определены обязанности подрядчика по охране окружающей среды и обеспечению безопасности строительных работ.

Действует Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»¹, который определяет систему нормативных требований к продукции и процессам ее производства, эксплуатации, хранения и т. д., в том числе с точки зрения обеспечения охраны природной среды.

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»² призван в том числе обеспечить предупреждение и устранение негативного воздействия на окружающую среду в случаях аварий, катастроф и стихийных бедствий.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ определяет полномочия органов местного самоуправления в области регулирования охраны окружающей среды.

Важное значение как источник экологического права имеет Федеральный закон «О гидрометеорологической службе».

В Федеральном законе от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»⁴ урегулированы вопросы охраны среды обитания малочисленных народов и гарантии соблюдения их прав.

Действуют и иные законодательные акты, которые являются источниками экологического права.

¹ СЗ РФ. 2002. № 52. Ч. I. Ст. 5140.

² СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

³ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁴ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

§ 5. Указы Президента Российской Федерации как источники экологического права

Указы Президента Российской Федерации о государственной экологической политике. Согласно ст. 90 Конституции РФ Президент РФ издает указы и распоряжения. Эти акты обязательны для исполнения на всей территории страны; они не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам.

Указы Президента РФ регулируют некоторые аспекты охраны окружающей среды. Ряд указов Президента РФ связан с определением общих, главных задач сохранения окружающей среды. Например, в развитие документов, принятых на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г., был издан Указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития»¹. Этим Указом были одобрены Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития. В Указе определены важнейшие направления охраны окружающей среды. Предусмотрено, что в целях обеспечения экологически безопасного устойчивого развития осуществляется государственное регулирование природопользования и стимулирование природоохранной деятельности путем проведения целенаправленной социально-экономической, финансовой и налоговой политики в условиях развития рыночных отношений. Хозяйственная деятельность ориентируется на достижение экономического благосостояния в сочетании с экологической безопасностью России и т. д.

Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 была утверждена Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию². В Указе говорится, что богатства природы, ее способность поддерживать развитие общества и возможности самовосстановления оказались не безграничными. Возросшая мощь экономики стала разрушительной силой для биосферы и человека. Цивилизация, используя огромное количество технологий, разрушающих экосистемы, не предложила, по сути, ничего, что могло бы заменить регулирующие механизмы биосферы. Возникла реальная угроза жизненно важным интересам будущих поколений человечества.

¹ САПП РФ. 1994. № 6. Ст. 436.

² СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

Устранение сложившихся противоречий возможно только в рамках стабильного социально-экономического развития, не разрушающего своей природной основы. Улучшение качества жизни людей должно обеспечиваться в тех пределах хозяйственной емкости биосферы, превышение которых приводит к разрушению естественного биотического механизма регуляции окружающей среды и ее глобальным изменениям. Лишь выполнение этих условий гарантирует сохранение нормальной окружающей среды и возможность существования будущих поколений людей. Переход к устойчивому развитию предполагает постепенное восстановление естественных экосистем до уровня, гарантирующего стабильность окружающей среды. Этого можно достичь усилиями всего человечества, но начинать движение к данной цели каждая страна должна самостоятельно.

Иные указы Президента Российской Федерации об охране окружающей природной среды. Большое внимание в указах Президента РФ уделено особо охраняемым природным территориям. Так, приняты указы Президента РФ от 2 октября 1992 г. № 1155 «Об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации»¹, от 30 ноября 1992 г. № 1487², которым было утверждено Положение об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации.

Цели сохранения и восстановления природных ресурсов побережий Черного и Азовского морей преследует Указ Президента РФ от 6 июля 1994 г. № 1470 «О природных ресурсах побережий Черного и Азовского морей»³. 14 июня 1994 г. был принят Указ Президента РФ № 1229 «О курортах федерального значения региона Кавказских Минеральных Вод»⁴.

Проблема охраны окружающей среды от радиоактивного загрязнения также нашла отражение в указах Президента РФ. Согласно Указу от 20 апреля 1995 г. № 389 «О дополнительных мерах по усилению контроля за выполнением требований экологической безопасности при переработке отработавшего ядерного топлива»⁵ приоритетным направлением в работе федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ должно быть регулирование и контроль хозяйствен-

¹ САПП РФ. 1992. № 14. Ст. 1096.

² САПП РФ. 1992. № 23. Ст. 1961.

³ САПП РФ. 1994. № 11. Ст. 1190.

⁴ СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 805.

⁵ СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1512.

ной деятельности предприятий в сфере обращения с отработавшим ядерным топливом, поступающим с зарубежных и отечественных атомных электростанций в целях его переработки, обеспечение защиты граждан и окружающей природной среды от вредного воздействия ионизирующего излучения.

Ряд указов Президента РФ касается вопросов ликвидации последствий ядерных аварий: от 13 сентября 1991 г. № 119 «О мерах по усилению работ, направленных на преодоление последствий чернобыльской катастрофы»¹; от 20 января 1992 г. № 29 «О дополнительных мерах по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы на территории Брянской области»²; от 18 апреля 1996 г. № 566 «Об оказании дополнительной медицинской помощи населению в районах, пострадавших от аварии на Чернобыльской АЭС»³.

§ 6. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти как источники экологического права

Постановления Правительства Российской Федерации как источники экологического права. Большую группу источников экологического права составляют нормативные правовые акты, принимаемые Правительством РФ и иными федеральными органами исполнительной власти. Такие акты относятся к категории подзаконных правовых актов, т. е. актов исполнительных органов государственной власти, изданных в пределах их компетенции, в соответствии с законом, указом Президента РФ либо на их основе и во исполнение последних.

Постановления Правительства РФ издаются в пределах его компетенции и направлены на регулирование отдельных вопросов. Содержание постановлений должно соответствовать действующему федеральному законодательству. Основная задача постановлений Правительства РФ — конкретизировать положения федеральных законов или указов Президента РФ. Основанием такой конкретизации нередко являются нормы законодательства об охране окружающей среды, в частности Федерального закона «Об охране окружающей среды», которые предусматривают необходимость принятия соответствующего нормативного правового акта Правительства РФ. Например, ст. 19 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусматривает, что нормирование в

¹ ВВС. 1991. № 38. Ст. 1205.

² ВВС. 1992. № 5. Ст. 212.

³ СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1957.

области охраны окружающей среды осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ, и т. д. В связи с этим постановлением Правительства РФ от 3 августа 1992 г. № 545¹ утвержден Порядок разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов. Есть иные аналогичные правовые нормы.

Обычной является практика принятия постановлений Правительства РФ в целях развития и конкретизации соответствующих законодательных актов. Так, в соответствии с Федеральным законом «О безопасности гидротехнических сооружений» и в целях реализации мер по предупреждению чрезвычайных ситуаций, аварий и катастроф, ограничению масштабов их экономических и социально-экологических последствий Правительство РФ приняло постановление от 16 октября 1997 г. № 1320 «Об организации федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений»².

Кроме этого, в пределах своих полномочий Правительство РФ принимает постановления по соответствующим вопросам в связи с выполнением Россией своих международных обязательств. Так, в целях выполнения обязательств России, вытекающих из Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, постановлением Правительства РФ от 17 июля 2003 г. № 442³ были утверждены Правила трансграничного перемещения отходов.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти как источники экологического права. Такие нормативные акты издаются на основе и во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции. Эти акты принимаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается. Нормативный правовой акт может быть издан совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти или одним из них по согласованию с другими.

¹ САПП РФ. 1992. № 6. Ст. 330.

² СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4794.

³ СЗ РФ. 2003. № 29. Ст. 3012.

В сфере регулирования отношений по охране окружающей среды следует отметить в первую очередь ведомственные нормативные акты, принятые Министерством природных ресурсов и экологии РФ (далее — Минприроды России). Так, в соответствии с Положением о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404¹, это Министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, объекты животного мира и среду их обитания, земельных отношений, связанных с переводом земель водного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории, в области охоты, в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, в том числе в сфере регулирования радиационного контроля и мониторинга, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления, особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

Приказы, инструкции и другие нормативные правовые акты, принятые Минприроды России, имеют обязательную силу для всех субъектов отношений в сфере охраны окружающей среды. По некоторым вопросам принимаются совместные нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти.

§ 7. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления как источники экологического права

Законодательство об охране окружающей природной среды субъектов Российской Федерации. Законодательство об охране окружающей среды отнесено ст. 72 Конституции РФ к предмету *совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ*. Учитывая

¹ СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2581.

особую актуальность проблем охраны окружающей среды, субъекты РФ проявляют большую активность в сфере регулирования отношений по поводу охраны окружающей среды. Содержание законов и иных нормативных правовых актов, принятых в субъектах РФ, определяется многими факторами. Значительное влияние на характер правотворчества оказывают природные условия, существующие на территории субъекта РФ, состояние окружающей среды, уровень экономического развития.

Во многих субъектах РФ приняты законодательные акты, предметом правового регулирования которых является обширный комплекс экологических отношений. В некоторых субъектах действуют законы об охране окружающей среды и иные законы.

Учитывая актуальность обеспечения охраны окружающей среды, в ряде субъектов РФ приняты законы, основной целью которых является решение отдельных проблем природоохранной деятельности. В одних случаях законодательство субъектов РФ развивается по пути детализации федерального законодательства, в других оно фактически его дублирует, в третьих предпринимаются попытки принятия собственного решения назревших проблем.

Отдельные нормы законодательства субъектов РФ значительно отличаются от положений действующего федерального законодательства.

Нормативные правовые акты органов местного самоуправления как источники экологического права. Важную роль в решении вопросов охраны окружающей среды должны выполнять органы местного самоуправления. Согласно Конституции РФ (ст. 12) органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Действующее законодательство определяет полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений по поводу охраны окружающей среды.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 14) относит к числу вопросов местного значения поселения: организацию сбора и вывоза бытовых отходов и мусора; организацию благоустройства и озеленения территории поселения, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения; создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения и др. По вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами

местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты (ст. 7).

К числу источников экологического права относятся акты (решения, постановления) органов местного самоуправления, имеющие нормативный характер. Такие акты должны быть изданы в пределах установленной компетенции и устанавливать общие правила поведения, обязательные к исполнению на территории соответствующего муниципального образования — поселка, села, района, города.

Индивидуальные акты органов местного самоуправления носят правоприменительный и правоустанавливающий характер и не являются источниками экологического права. В этих случаях орган местного самоуправления реализует возложенные на него обязанности или предоставленные ему законодательством об охране окружающей среды полномочия.

Глава 3. Экологические правоотношения

§ 1. Понятие и виды экологических правоотношений

Понятие экологических правоотношений. Под правоотношением в теории права понимается общественная связь между лицами — людьми, их коллективами, органами государства, государством. Такая связь возникает на основе норм права и выражается в субъективных юридических правах и обязанностях ее участников. Эта связь имеет индивидуализированный характер и гарантируется принудительной силой государства.

Понятие «экологическое правоотношение» связано с определением круга экологических отношений, которые возникают по поводу охраны окружающей природной среды в сфере природопользования, от негативных химических, физических и биологических воздействий и обеспечения режима особо охраняемых природных территорий, о чем говорилось выше.

Общественные отношения, урегулированные нормами экологического права, которые возникают, существуют и прекращаются в соответствии с требованиями и по основаниям, предусмотренным законодательством об охране окружающей среды, о природных ресурсах, представляют собой *экологические правоотношения*.

Сущность экологических правоотношений. Выявив круг общественных отношений, которые регулируются экологическим пра-

вом, следует уяснить, в чем заключается сущность экологических правоотношений.

Рассмотрим этот вопрос на примере осуществления одного из видов права пользования лесным участком — заготовки древесины. Лицо, получившее в установленном порядке право осуществлять заготовку древесины, должно реализовать свое право, соблюдая соответствующие экологические требования: сохранять подрост, рубить лес в объеме расчетной лесосеки, проводить лесовосстановление, не вырубать деревья определенных пород и т. п. Это значит, что законодательно устанавливаются определенные экологические параметры, пределы реализации права пользования лесным участком. Правоотношения, возникающие при использовании лесных участков, — типичный пример экологических правоотношений. При этом указанные правоотношения имеют имущественный характер. Объясняется это тем, что лесной участок представляет собой земельный участок, как правило, в составе земель лесного фонда. Земли данной категории по общему правилу находятся пока в федеральной собственности. Возникает ситуация, когда экологические отношения теснейшим образом переплетаются с отношениями, связанными с реализацией права собственности, иных прав на земли лесного фонда, т. е. с отношениями, которые по своей правовой природе имеют имущественный характер. Аналогичная ситуация проявляется в сфере недропользования, водопользования и т. д.

Проанализируем, что представляют собой с точки зрения права, например, правоотношения по поводу охраны окружающей среды от химического загрязнения. Химическое загрязнение природной среды — это результат поступления в нее химических веществ, использованных в процессе хозяйственной или иной деятельности. Рассмотрим этот вопрос на примере вида права водопользования — сброса сточных вод в водные объекты.

Сначала осуществляется забор воды из водного объекта для использования ее в технологическом процессе производства продукции. Вода, изъятая из природной среды, становится объектом права собственности или права хозяйственного ведения либо оперативного управления соответствующего субъекта. В процессе технологического использования вода насыщается какими-либо химическими веществами. И после того как такая вода перестает быть нужной для производства продукции, ее собственник или иной владелец отказывается от своего права на эту воду, сбрасывая ее в реку или иной водный объект. Собственник отказывается от ненужного ему вещества — загрязненной воды, отказывается

от своего права собственности. Такой отказ от права собственности или иного вещного права, выражающийся в сбросе загрязненной воды в окружающую среду, представляет опасность для природы и общества. В данном случае мы также сталкиваемся с экологическими правоотношениями, которые имеют имущественный характер.

Такая же ситуация складывается с выбросом загрязняющих веществ в атмосферу, когда в воздушную среду поступают отработанные газы, пыль и т. п. Точно так же можно охарактеризовать проблему загрязнения окружающей среды отходами. Собственник, владелец загрязняющих веществ, отходов производства и потребления отказывается от своего права собственности, иных вещных прав на эти объекты путем их выброса, сброса в природную среду.

Несколько иной характер имеют экологические правоотношения по поводу охраны окружающей среды от негативных физических воздействий. Шум, вибрация, возникновение магнитных полей есть не что иное, как причинение неудобств, а в ряде случаев и вреда собственником или владельцем имущества, являющегося источником таких воздействий, другим лицам. Что касается, например, радиоактивного или биологического заражения окружающей среды, то в подавляющем большинстве случаев это примеры небрежного обращения собственника или владельца с принадлежащим ему источником повышенной опасности.

Имущественный характер имеют также правоотношения по поводу установления режима особо охраняемых территорий. Собственник природных ресурсов (Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование) принимает решение об изъятии соответствующих объектов природы из сферы их хозяйственного использования.

Экологические правоотношения не являются имущественными правоотношениями, но обычно они имеют имущественный характер. Эти правоотношения нередко связаны с использованием какого-либо рода движимого или недвижимого имущества (предприятия, природных объектов и т. д.). Однако они принципиально отличаются от иных имущественных правоотношений. Во-первых, вещества, являющиеся источником вредного воздействия, находятся в окружающей природной среде, неразрывно с ней связаны. Во-вторых, в законодательстве об охране окружающей среды определяются параметры экологически безопасной эксплуатации движимого или недвижимого имущества в публичных интересах, с тем чтобы не причинить или минимизировать вред природной среде.

В-третьих, эти правоотношения возникают по поводу имущества (земель, недр, вод, особо охраняемых природных объектов, объектов животного мира и иных¹), являющегося природными объектами, компонентами окружающей природной среды, имеющими особый правовой режим.

Виды экологических правоотношений. Выделяются следующие виды экологических правоотношений, которые классифицируются в зависимости от содержания прав и обязанностей их субъектов, т. е. *по основным институтам экологического права и в зависимости от материального или процессуального характера* этих правоотношений.

Материальные экологические правоотношения возникают в результате реализации правовых норм, предусматривающих конкретные права и обязанности субъектов правоотношений в сфере охраны окружающей среды. В этой группе выделяются правоотношения по поводу реализации экологических прав граждан и юридических лиц. К ним относятся также правоотношения в сферах: управления охраной окружающей среды; применения методов экономического регулирования охраны окружающей среды; выполнения экологических требований к созданию и эксплуатации хозяйственных объектов — источников вредного воздействия на окружающую среду; применения мер ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей природной среды.

Имеют свои особенности также правоотношения, возникающие: в связи с охраной окружающей среды от химического загрязнения; в сфере обращения с отходами производства и потребления; в связи с охраной окружающей среды от вредных физических воздействий, от радиоактивного загрязнения, от вредных биологических воздействий; в сфере обеспечения экологической безопасности. Весьма специфичны правоотношения по поводу обеспечения режима особо охраняемых природных территорий.

Для уяснения сущности материальных правоотношений по поводу охраны окружающей среды целесообразно охарактеризовать некоторые из указанных видов правоотношений. Например, в экологическом праве предусматриваются: условия, ограничения и запреты, которые должны быть выполнены при размещении хозяйственных и иных объектов; требования к технико-экономическому обоснованию проектов и проектированию объектов, к

¹ Поскольку леса по действующему законодательству не являются ни объектом права собственности, ни объектом права пользования (лес — это не недвижимое имущество), они не относятся к категории указанных видов имущества.

строительству, реконструкции предприятий и сооружений, вводу их в эксплуатацию и эксплуатации. Законодательство об охране окружающей среды содержит требования, которые обязаны выполняться в сельском хозяйстве, промышленном производстве, военной деятельности и т. д.

Задача охраны окружающей природной среды решается путем установления разного рода нормативов допустимых выбросов и сбросов вредных веществ, нормативов допустимых физических воздействий (количество тепла, уровни шума, вибрации, ионизирующего излучения и т. п.) применительно к соответствующей сфере деятельности — промышленности, сельскому хозяйству и т. д. Эти требования выражаются в содержании прав и обязанностей участников экологических правоотношений.

Особую группу представляют собой правоотношения по поводу обеспечения экологической безопасности. Законодательство регулирует вопросы предотвращения чрезвычайных ситуаций и устранения их вредных последствий для окружающей среды и здоровья людей. Такие ситуации могут иметь техногенный характер. Возможны аварии и катастрофы на хозяйственных и иных объектах. Их причины — чрезмерная концентрация промышленности в отдельных регионах, усложнение технологических процессов, использование большого числа взрывчатых, химических веществ, пожаро- и радиационно опасных веществ, а также износ оборудования. Предотвращение аварий и катастроф обеспечивается путем строгого соблюдения соответствующих норм и правил, определяющих пределы безопасной эксплуатации объектов и обращения с опасными веществами.

Объектами правоотношений по поводу особо охраняемых природных территорий являются государственные природные заповедники, национальные парки, природные парки, государственные природные заказники, памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады, лечебно-оздоровительные местности и курорты. Законодательство об охране окружающей среды закрепляет особый правовой режим охраны этих территорий, порядок управления в сфере охраны таких территорий, осуществления государственного контроля за их состоянием и т. д. В этих случаях экологическое право выделяет пространственную сферу, в отношении которой не допускается антропогенное воздействие либо оно должно быть сведено к минимуму.

Основа процессуальных правоотношений — нормы, регулирующие порядок возникновения, изменения и прекращения экологических правоотношений. Примерами процессуальных эколо-

гических правоотношений являются правоотношения, возникающие в связи с проведением оценки воздействия на окружающую среду, экологической экспертизы.

§ 2. Субъекты, объекты и содержание экологических правоотношений

Субъекты экологических правоотношений. Субъектами экологических правоотношений, т. е. носителями прав и обязанностей в этих отношениях, законодательство признает Российскую Федерацию, субъекты РФ, органы государственной власти, органы местного самоуправления, наделенные компетенцией по регулированию экологических отношений, юридических и физических лиц.

Являясь субъектом международного права, *Российская Федерация* связана рядом обязательств по международным договорам и соглашениям в сфере охраны окружающей среды. В связи с этим Россия обязана обеспечить выполнение своих обязательств в этой сфере. На нее возлагается обязанность использования своих природных ресурсов, не причиняя вреда окружающей среде зарубежных государств.

Российская Федерация и субъекты РФ могут выступать участниками экологических правоотношений в тех случаях, когда речь идет о реализации ими своих правомочий как собственников природных ресурсов. Российская Федерация и субъекты РФ обязаны обеспечить сохранность природной среды. Кроме того, Россия может выступать в качестве субъекта правоотношений в сфере управления охраной окружающей среды, реализуя свое полномочие территориального верховенства как политического суверена.

Органы государственной власти являются субъектами правоотношений, как правило, в сфере управления охраной окружающей природной среды. В таком качестве они выступают при осуществлении планирования мер по охране окружающей среды, реализации функций экологического контроля, мониторинга окружающей среды и т. д.

Природные объекты могут находиться и в собственности муниципальных образований. Поэтому *органы местного самоуправления* также выступают в качестве субъектов экологических отношений. Эти органы наделены, кроме того, также определенными полномочиями в сфере регулирования экологических отношений, поэтому они могут быть субъектами правоотношений в сфере управ-

ления охраной окружающей природной среды, а также иных. Возможны и иные правовые основания участия указанных субъектов в экологических правоотношениях.

Юридические лица также являются участниками экологических правоотношений. Именно к ним в первую очередь адресованы требования законодательства об охране окружающей среды. Правоспособность юридического лица в сфере экологических отношений возникает в момент его создания и прекращается в момент завершения его ликвидации. По общему правилу они становятся участниками данных правоотношений с момента возникновения у них прав пользования природными объектами или с момента начала осуществления хозяйственной деятельности, которая влияет на состояние окружающей среды.

Субъектами экологических отношений являются граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства. На *физических лиц* также возлагаются обязанности по сохранению окружающей среды. Одновременно каждый имеет право на благоприятную окружающую среду.

Объекты экологических правоотношений. Объекты экологических правоотношений подразделяются на два вида. К первому виду относятся объекты, перечисленные в ст. 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды», — *земли, недра, почвы; поверхностные и подземные воды; леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд; атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство.*

В *первоочередном порядке охране подлежат* естественные экологические системы, природные ландшафты и природные комплексы, не подвергшиеся антропогенному воздействию. *Особой охране подлежат:* объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия; государственные природные заповедники, в том числе биосферные; государственные природные заказники, памятники природы, национальные, природные и дендрологические парки, ботанические сады, лечебно-оздоровительные местности и курорты, иные природные комплексы; исконная среда обитания, места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации; объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение; континентальный шельф и исключительная экономическая зона Российской Федерации, а также редкие или находящиеся под уг-

розой исчезновения почвы, леса и иная растительность, животные и другие организмы и места их обитания.

Ко второй группе объектов правоотношений относятся *территории*, поскольку в содержание этого понятия законодательство включает практически все объекты природы. Территория — это та пространственная сфера, в которой осуществляются природопользование и хозяйственная деятельность, оказывающие воздействие на состояние окружающей природной среды.

Определение территории РФ содержится в ст. 67 Конституции РФ. Территория РФ включает территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними.

В Законе РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»¹ (ст. 1) содержится определение государственной территории. Российской территорией признается суша, воды, недра и воздушное пространство Российской Федерации, являющиеся пространственным пределом действия государственного суверенитета Российской Федерации. В состав государственной территории РФ включаются территории ее субъектов, что обусловлено федеративным устройством нашего государства. Каждый субъект РФ имеет собственную территорию. Правовой статус территории субъектов РФ определяется в их конституциях и уставах.

К числу объектов экологических правоотношений относятся территории поселений и других муниципальных образований. В ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплены, в частности, понятия сельского и городского поселений. Сельское поселение — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Городское поселение — город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Статья 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» формулирует основные критерии определения территории поселения.

¹ Ведомости РФ. 1993. № 17. Ст. 594.

В частности, территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения; в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения и др.

Содержание экологических правоотношений. Содержание экологических правоотношений составляют права и обязанности их участников, закрепленные в правовых нормах и различающиеся в зависимости от их основных видов.

Права и обязанности субъектов правоотношений по поводу охраны окружающей среды от вредных воздействий отличаются от содержания правоотношений по поводу охраны окружающей среды в связи с использованием природных ресурсов. Свои особенности имеют права и обязанности субъектов правоотношений по поводу обеспечения режима особо охраняемых природных территорий и объектов, так как эти территории и объекты либо вовсе изъяты из хозяйственной деятельности, либо используются в строго ограниченных пределах.

Соответственно имеются различия в содержании иных правоотношений. Например, правоотношения в сфере реализации права каждого на благоприятную окружающую среду отличаются от правоотношений в области управления охраной окружающей среды либо в области применения мер ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей среды и т. д.

Характер вредного воздействия на окружающую среду, особенности источника негативного воздействия, сфера распространения такого воздействия определяют содержание соответствующих правоотношений посредством применения тех или иных правовых способов воздействия на их участников. К числу таких способов, в частности, можно отнести государственную регистрацию опасных веществ, лицензирование, нормирование, установление особых требований к размещению опасных объектов, установление запретов и ограничений и т. д.

Например, сущность нормирования в сфере охраны окружающей природной среды как правового способа определения прав и обязанностей субъектов экологических правоотношений заключается в том, что нормирование осуществляется в целях установления допустимых норм воздействия на окружающую природную среду. Устанавливаются нормативы допустимых концентраций вредных веществ, допустимых выбросов и сбросов вредных веществ, допус-

тимых уровней шума, вибрации, магнитных полей и иных вредных физических воздействий, допустимого уровня радиационного воздействия. Используются допустимые нормы применения агрохимикатов в сельском хозяйстве, нормативы допустимых остаточных количеств химических веществ в продуктах питания, допустимые нормы нагрузки на окружающую природную среду. Устанавливаются также нормативы санитарных и защитных зон.

Типичным примером установления запретов и ограничений является правовой режим особо охраняемых природных территорий. Так, согласно ст. 6 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» 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.

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. В заповедниках запрещается интродукция живых организмов в целях их акклиматизации. В национальных парках 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 (ст. 15 указанного Закона).

Многочисленные запреты и ограничения экологического характера содержатся в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». Так, согласно ст. 36 этого Закона запрещается изменение стоимости проектных работ и утвержденных проектов за счет исключения из них планируемых мероприятий по охране окружающей среды при проектировании строительства, реконструкции, технического перевооружения, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов. Статья 37 указанного Закона запрещает строительство и реконструкцию зданий, строений, сооружений и иных объектов до утверждения проектов и до установления границ земельных участков на местности, а также изменение утвержденных проектов в ущерб требованиям в области охраны окружающей среды.

Как предусматривает ст. 38 данного Закона, запрещается ввод в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, не оснащенных техническими средствами и технологиями обезвреживания и безопасного размещения отходов производства и потребления, обезвреживания выбросов и сбросов загрязняющих веществ, обеспечивающими выполнение установленных требований в области охраны окружающей среды. Запрещается также ввод в эксплуатацию объектов, не оснащенных средствами контроля за загрязнением окружающей среды, без завершения предусмотренных проектами работ по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством РФ. Законодательство об охране окружающей среды предусматривает и иные многочисленные случаи установления запретов.

В законодательстве содержатся различные основания установления ограничений прав по использованию природных ресурсов в интересах охраны окружающей среды. Так, ВдК РФ (ст. 41) допускает возможность ограничения права водопользования. Водопользование может быть приостановлено или ограничено в случаях: 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. Ограничение водопользования устанавливается нормативными правовыми актами исполнительных органов государственной власти, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления или решением суда.

Ограничение прав субъектов экологических правоотношений представляет собой установление в административном порядке запретов на осуществление отдельных видов хозяйственной деятельности по использованию природных ресурсов либо требований о воздержании от совершения определенных действий или предоставление ограниченной возможности использовать для строго определенных целей часть предоставленного природного объекта.

§ 3. Основания возникновения и прекращения экологических правоотношений

Основания возникновения экологических правоотношений. Основаниями возникновения экологических правоотношений являются юридические факты, которые предусмотрены законодательством. Юридическим фактом является конкретное жизненное обстоя-

тельство, с которым юридическая норма связывает возникновение, изменение или прекращение правовых последствий (правоотношений). Юридические факты подразделяются на юридические действия и юридические события. Юридические действия — это волевое поведение людей, внешнее выражение воли и сознания граждан, воли организаций и общественных образований. Юридические события представляют собой обстоятельства, не зависящие от воли людей, т. е. смерть и рождение человека, стихийные бедствия и т. д.

Типичными основаниями возникновения экологических правоотношений являются *административные акты* (индивидуальные правовые акты) органов государственной власти и органов местного самоуправления. Например, для осуществления водопользования, в целях сброса сточных и дренажных вод требуется получение решения о предоставлении водного объекта в пользование. Решение о предоставлении водного объекта в пользование является основанием возникновения водных правоотношений и правоотношений в сфере охраны окружающей среды.

Аналогично решается вопрос о разрешении на выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух (ст. 14 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»). Выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарным источником допускается на основании разрешения, выданного территориальным органом федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды, органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды, в порядке, определенном Правительством РФ. Разрешением на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух устанавливаются предельно допустимые выбросы и другие условия, которые обеспечивают охрану атмосферного воздуха.

В некоторых случаях основания возникновения правоотношений в сфере охраны окружающей среды предусмотрены в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». Например, правоотношения, связанные с обеспечением экологической безопасности, обычно возникают с момента ввода в эксплуатацию соответствующего предприятия. Поэтому ст. 38 указанного Закона предусматривает, что ввод в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется при условии выполнения в полном объеме предусмотренных проектной документацией мероприятий по охране окружающей среды. Именно с момента подписания акта приемочной комиссии возникают правоотноше-

ния по обеспечению экологической безопасности, т. е. экологические правоотношения.

Особые юридические факты являются основанием возникновения экологических правоотношений в сфере охраны окружающей среды от радиационного загрязнения. Решения о сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, имеющих оборонное назначение, находящихся в федеральной собственности, либо имеющих федеральное или межрегиональное значение, либо размещаемых и сооружаемых на территории закрытых административно-территориальных образований, принимаются Правительством РФ.

Места размещения указанных объектов определяются совместно Правительством РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Что касается решений о месте размещения и о сооружении других пунктов хранения, а также имеющих региональное значение радиационных источников, то они принимаются органами государственной власти субъектов РФ, на территории которых предполагаются их размещение и сооружение. Решения о месте размещения и сооружении иных радиационных источников принимают органы местного самоуправления по представлению эксплуатирующей организации.

Примером возникновения экологических правоотношений являются случаи объявления какой-либо территории, например, заповедником. Согласно ст. 8 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» государственный природный заповедник учреждается постановлением Правительства РФ, принимаемым по представлению федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Распирение территории государственного природного заповедника производится в том же порядке. Указанный юридический состав является основанием возникновения правоотношений в области консервативной охраны природы.

Часто основаниями возникновения экологических правоотношений являются события. Нередки случаи, когда морские аварии становятся причиной загрязнения морей. Если морская авария, произошедшая во внутренних морских водах или в территориальном море привела или может привести к серьезным вредным последствиям, то Правительство РФ вправе принять необходимые меры к пострадавшему судну и виновнику аварии в целях защиты побережья от загрязнения или угрозы загрязнения (ст. 38 Федерального закона от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Россий-

ской Федерации»¹). Юридическое событие — морская авария — является в данном случае основанием возникновения рассматриваемых правоотношений.

Экологические правоотношения могут возникнуть на основании *договора*, например в случае заключения договора аренды земельного участка или договора аренды лесного участка. При этом на арендатора возлагаются обязанности по охране используемого земельного участка или лесного участка.

Возможна ситуация, когда экологические правоотношения возникают на основе как договора, так и административного акта. Например, на основании заключенного соглашения о разделе продукции выдается лицензия на право пользования участком недр. Такой юридический состав служит основанием возникновения экологических правоотношений в связи с тем, что на недропользователя возлагаются обязанности как по охране недр, так и по охране окружающей природной среды.

В качестве примера оснований возникновения процессуального экологического правоотношения можно привести процедуру установления предельно допустимых выбросов для стационарного источника выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух. В этом случае предельно допустимые выбросы для конкретного стационарного источника выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и юридического лица в целом или его отдельных производственных территорий с учетом всех источников выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух этого юридического лица, фоновое загрязнение атмосферного воздуха и технических нормативов выбросов устанавливаются территориальными органами Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (за исключением радиоактивных веществ) и Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (в отношении выбросов радиоактивных веществ) при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии этих предельно допустимых выбросов санитарным правилам (п. 6 Положения о нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него, утвержденного постановлением Правительства РФ от 2 марта 2000 г. № 183²). Основанием возникновения процессуального правоотношения будет яв-

¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.

² СЗ РФ. 2000. № 11. Ст. 1180.

ляться принятию решения о начале процедуры установления предельно допустимых выбросов в атмосферный воздух.

Основания прекращения экологических правоотношений. В качестве оснований прекращения экологических правоотношений действующее законодательство предусматривает главным образом *административные акты* органов государственной власти и органов местного самоуправления, например решение об изъятии природного объекта у природопользователя для государственных или общественных нужд или в случае нарушения им требований законодательства. В отдельных случаях такими основаниями могут быть истечение срока *договора*, его расторжение и т. д.

В законодательных актах о природных ресурсах предусмотрены основания прекращения права природопользования и соответственно экологических правоотношений. Например, в ст. 10 ВдК РФ определены основания прекращения права пользования водными объектами. Право пользования поверхностными водными объектами прекращается по основаниям и в порядке, которые установлены гражданским законодательством, ВдК РФ и законодательством РФ о концессионных соглашениях. Право пользования подземными водными объектами прекращается по основаниям и в порядке, которые установлены законодательством о недрах. Основаниями принудительного прекращения права пользования водным объектом по решению суда являются: нецелевое использование водного объекта; использование водного объекта с нарушением законодательства РФ; неиспользование водного объекта в установленные договором водопользования или решением о предоставлении водного объекта в пользование сроки.

Основания прекращения экологических правоотношений предусмотрены и в законодательстве об охране окружающей среды. Так, согласно ст. 34 Федерального закона «Об охране окружающей среды» нарушение требований в области охраны окружающей среды влечет приостановление по решению суда размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов. Прекращение в полном объеме размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов при нарушении требований в области охраны окружающей среды осуществляется на основании решения суда и (или) арбитражного суда.

Несколько иная ситуация возникает, если в результате нарушения законодательства причинен ущерб окружающей природной

среде. В этих случаях основание прекращения правоотношений в области охраны окружающей среды представляет собой более сложный юридический состав. Нарушение экологических требований, причинение вреда окружающей природной среде и здоровью человека влечет ограничение, приостановление либо прекращение экологически вредной деятельности. Однако прекращение экологически вредной деятельности вовсе не означает прекращения правоотношений в сфере охраны окружающей среды. Эти правоотношения в такой ситуации прекращаются только после того, как виновный в совершении экологического правонарушения возместит в полном объеме причиненный ущерб.

Глава 4. Право каждого на благоприятную окружающую природную среду и иные экологические права

§ 1. Право каждого на благоприятную окружающую природную среду

Понятие права каждого на благоприятную окружающую природную среду. Российское законодательство закрепляет систему экологических прав, в которой право на благоприятную окружающую среду является центральным. *Экологическими правами* признаются такие права, реализация которых преследует цели предотвратить причинение вреда окружающей среде, сохранить ее и восстановить, обеспечить защиту здоровья и имущества людей от негативного воздействия окружающей среды, являющегося следствием хозяйственной и иной деятельности.

Теоретические основы права на благоприятную окружающую среду и механизм его реализации впервые были разработаны и обоснованы О. С. Колбасовым¹. Впоследствии многие его выводы были реализованы в законодательстве.

Право на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды, вызванного хозяйственной или иной деятельностью, аварий, катастроф, стихийных бедствий было закреплено в ст. 11 Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2061-1 «Об охране окружающей природной среды»². Это право было связано с обеспечением охраны здоровья населения от

¹ См.: Колбасов О. С. Экология: политика — право. С. 78—90.

² Ведомости РФ. 1992. № 10. Ст. 457.

вредного воздействия природной среды, антропогенного влияния.

Согласно ст. 42 Конституции РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Право на информацию и право на возмещение ущерба подчинены праву на благоприятную окружающую среду — основному праву. Эти права являются средствами реализации и защиты основного права, и они не имеют самостоятельного значения вне связи с правом на благоприятную окружающую среду.

В преамбуле Федерального закона «Об охране окружающей среды» говорится, что в соответствии с Конституцией РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории РФ.

Данное право зафиксировано в ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды». В отличие от конституционных норм данное право сформулировано несколько иначе: «Каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде».

Сходство и различия правовых норм, содержащихся в Конституции РФ и Федеральном законе «Об охране окружающей среды», заключаются в следующем.

Сходство в том, что ст. 11 Закона подтверждает право на благоприятную окружающую среду и право на достоверную информацию о ее состоянии. Однако надо заметить, что эти права принадлежат не каждому, как сказано в Конституции РФ, а только гражданам государства.

Хотя в ст. 11 данного Закона не упоминается о праве каждого на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, основание для требования о возмещении такого вреда содержится в ст. 79 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Согласно ст. 11 Закона каждый гражданин имеет право на защиту окружающей среды от негативного воздействия. Гражданин

вправе предъявлять в суд *иски о возмещении вреда окружающей среде*. В Конституции РФ таких норм нет.

Тот факт, что право каждого на благоприятную окружающую среду закреплено на конституционном уровне, вовсе не означает, что данное право относится исключительно к сфере конституционного права. Правовая природа этого права, его содержание, особенности реализации и защиты определяют в первую очередь его *экологический характер* и признание его как основной категории экологического права. Закрепление в ст. 35 Конституции РФ права частной собственности или в ст. 37 Конституции РФ права на труд вовсе не умаляет характеристики этих прав как основных категорий соответственно гражданского и трудового права.

Право на благоприятную окружающую среду должно обеспечиваться всей системой законодательства об охране окружающей среды, реализацией всех его правовых норм. Соблюдение данного права — главная, приоритетная задача этой отрасли законодательства, что в определенной мере выражается в его содержании. Так, в качестве *принципов* охраны окружающей среды ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» признает соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду; обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека; соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды.

Право на благоприятную окружающую среду рассматривается как правовой институт и как субъективное право. В качестве *правового института* право на благоприятную окружающую среду представляет собой совокупность правовых норм, определяющих правовую природу и содержание данного права, его объекты и субъекты, виды иных экологических прав, являющихся средствами реализации и защиты этого права, и условия их осуществления.

Право на благоприятную окружающую среду как *субъективное право* представляет собой принадлежащую каждому лицу возможность требовать соблюдения данного права путем применения предусмотренных законодательством правовых средств, это право имеет неотъемлемый и неотчуждаемый характер и призвано обеспечить единство частных и публичных интересов в сфере охраны окружающей природной среды.

Объекты права на благоприятную окружающую природную среду. В теории экологического права выделяются следующие объекты рассматриваемого права: благоприятная окружающая природная среда и здоровье человека.

Главным объектом данного права является *благоприятная окружающая природная среда*, которая способна удовлетворять экологические (физиологические), экономические, эстетические и иные потребности человека¹. Конечно, идеальной благоприятной окружающей средой является девственная, не затронутая человеческой деятельностью природа, но такой природы, таких территорий становится все меньше и меньше. Бессмысленно в современных условиях считать благоприятной только девственную природу. Поэтому приходится закреплять в праве иные критерии, по которым можно судить, является природная среда относительно благоприятной для человека или нет.

В качестве благоприятной ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» признает окружающую среду, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. Под *качеством окружающей среды* понимается состояние окружающей среды, которое характеризуется физическими, химическими, биологическими и иными показателями и (или) их совокупностью. *Естественная экологическая система* — это объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществом и энергией.

Указанное определение «благоприятной окружающей среды» далеко от совершенства.

Во-первых, признание в качестве критерия, который бы свидетельствовал о благоприятном состоянии окружающей среды, «устойчивое функционирование естественных экологических систем» не имеет юридического значения, его невозможно использовать в правоприменительной практике.

Во-вторых, такой признак экологической системы, как «часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы», также не имеет правового значения. Законодательство не предусматривает возможности определения и установления границ экосистем, в отличие, например, от земельных участков или участков недр.

В-третьих, как правильно отмечает М. М. Бринчук, благоприятную окружающую среду следует определять путем законодательного закрепления *критериев ее состояния*, а не качества, поскольку

¹ См.: Бринчук М. М. Экологическое право: учебник. М., 2005. С. 23.

ку характеристика качества не учитывает количественные аспекты состояния природной среды¹.

Критериями, т. е. определенными показателями, позволяющими оценивать состояние окружающей среды, на современном этапе развития науки и законодательства могут быть качественные и количественные показатели состояния природы, отражающие степень ее воздействия на здоровье людей.

Показатели состояния природной среды характеризуют степень негативных физических, химических и биологических воздействий на нее, уровни загрязнения, засорения, заражения природы. Такие показатели должны отражать степень истощения природных ресурсов, сохранения биологического разнообразия, естественных красот природы и т. д. В качестве указанных показателей могут быть признаны экологические требования, касающиеся осуществления различных видов хозяйственной и иной деятельности.

В отношении некоторых объектов природы, например атмосферного воздуха, вод, почв, видов негативных воздействий, действительно такие показатели, являющиеся юридическими критериями, существуют и применяются на практике. Однако в отношении иных объектов природы такие критерии в законодательстве отсутствуют. Так, не существует законодательно закрепленных критериев, с помощью которых можно было бы оценить состояние лесов с точки зрения истощения, захламления, степени рекреационной нагрузки, заражения опасными организмами. Нет критериев, связанных с оценкой истощения вод и т. д. Система показателей состояния окружающей среды — юридических критериев должна в комплексе оценивать состояние всей природной среды на определенной территории.

В настоящее время Федеральный закон «Об охране окружающей среды» критериями качества окружающей среды признает: во-первых, *нормативы в области охраны окружающей среды (природоохранные нормативы)* — установленные нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на нее, при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие; во-вторых, *требования в области охраны окружающей среды (природоохранные требования)*, которые представляют собой предъявляемые к хозяйственной и иной деятельности обязательные условия, ограничения или их совокупность,

¹ См.: Бринчук М. М. Экологическое право: учебник. С. 97, 98.

установленные законами, иными нормативными правовыми актами, природоохранными нормативами, государственными стандартами и иными нормативными документами в области охраны окружающей среды.

Что касается критериев оценки степени вредного воздействия природной среды на здоровье людей, то такими критериями являются: во-первых, *гигиенические нормативы*, т. е. установленные исследованиями допустимые максимальные или минимальные количественные и (или) качественные показатели, характеризующие тот или иной фактор среды обитания с позиций его безопасности и (или) безвредности для человека; во-вторых, *государственные санитарно-эпидемиологические правила и нормативы (санитарные правила)* — нормативные правовые акты, устанавливающие санитарно-эпидемиологические требования (в том числе критерии безопасности и (или) безвредности среды обитания для человека, гигиенические и иные нормативы), несоблюдение которых создает угрозу жизни или здоровью человека, а также угрозу возникновения и распространения заболеваний.

Необходимо отметить еще один весьма существенный момент. Соблюдение существующих экологических нормативов и требований, гигиенических нормативов при осуществлении правомерного негативного воздействия (при сбросе сточных вод, выбросе загрязняющих веществ в атмосферный воздух и т. п.) на окружающую среду отнюдь не является гарантией обеспечения благоприятного состояния окружающей среды. Этот факт подтверждается многолетней практикой, получившей отражение в законодательстве. Так, в п. 4 ст. 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» есть норма о том, что внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду не освобождает субъекты хозяйственной и иной деятельности от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и *возмещения вреда окружающей среде*. Таким образом, признание указанных выше нормативов и требований в качестве критериев оценки благоприятного состояния окружающей среды имеет относительный характер.

Разработка критериев и показателей оценки благоприятного или неблагоприятного состояния природной среды выходит за рамки юридической науки. Это задача естественных наук и экологии как науки. В экологии существует фундаментальный закон естественного развития биосферы. Суть его в том, что в природной системе сохраняется экологическое равновесие до определенного предела — пока эта система является биологически обратимой. Это означает, что после того, как устранено или уменьшено ан-

тропогенное воздействие на природную систему, она начинает эволюционно развиваться, т. е. самовосстанавливаться. Простые и однообразные формы жизни трансформируются в более сложные и разнообразные. Природная система стремится вернуться в свое прежнее состояние, в котором она находилась до того, как на нее было оказано вредное антропогенное воздействие. Однако всему есть свой предел. Природная система может утратить такое свойство, если антропогенное воздействие привело ее в состояние коллапса.

Проблема состоит в том, что выработка критериев оценки состояния окружающей среды на современном уровне развития экологии как науки находится на начальной стадии, хотя, безусловно, такие исследования проводились и проводятся и имеется ряд соответствующих предложений по этому поводу. Однако, как считает известный эколог Н. Ф. Реймерс, никто не знает пределов надежности конкретных природных систем, их буферности и инерционности¹.

Несмотря на указанные трудности неправового характера, тем не менее существуют и иные, кроме указанных выше, показатели состояния окружающей среды, отраженные в определенной правовой форме.

30 ноября 1992 г. приказом Минприроды России были утверждены Критерии оценки экологической обстановки территорий для выявления зон чрезвычайной экологической обстановки и зон экологического бедствия. Критерии имеют методико-рекомендательный характер. В этом документе предусмотрены сотни различных показателей, методов их выявления и формального документального отражения. Эти Критерии применяются и в настоящее время, но не для выявления кризисных экологических зон, а для оценки экологического состояния территорий, для разработки иных методических документов.

Дополнительным критерием, с помощью которого следует оценивать окружающую среду с позиций возможных угроз причинения вреда ее состоянию, является *уровень (степень) экологического риска*². Состояние природной среды на определенной территории может соответствовать установленным требованиям и нормативам. Тем не менее всегда существует вероятность причинения вреда окружающей среде, ее деградации вследствие человеческой дея-

¹ См.: Реймерс Н. Ф. Экологизация. М., 1992. С. 121.

² См.: Башкин В. Н. Экологические риски. Расчет, управление, страхование. М., 2007.

тельности (иногда вследствие действия природных факторов), в результате чего такие требования и нормативы будут нарушены. Поэтому к числу критериев оценки окружающей среды следует относить степень экологического риска. *Экологический риск* по определению, закрепленному в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», — это вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера. Однако для того, чтобы применять этот критерий, необходимо законодательно закрепить показатели степени экологического риска.

Таким образом, под *критериями благоприятного состояния окружающей среды* следует понимать количественные и качественные показатели состояния природной среды, отражающие минимально возможный риск причинения вреда окружающей природной среде и утвержденные в порядке, установленном законодательством. В законодательстве есть пример такого подхода к решению аналогичного вопроса. Так, в ст. 3 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»¹ закреплено определение «критериев безопасности гидротехнического сооружения». Это предельные значения количественных и качественных показателей состояния гидротехнического сооружения и условий его эксплуатации, соответствующие допустимому уровню риска аварии гидротехнического сооружения и утвержденные в установленном порядке федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими государственный надзор за безопасностью гидротехнических сооружений.

В законодательстве есть еще один критерий признания окружающей среды благоприятной — возможность осуществления традиционного природопользования коренными малочисленными народами. *Традиционное природопользование коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации* — это исторически сложившиеся и обеспечивающие неистощительное природопользование способы использования объектов животного и растительного мира, других природных ресурсов этими народами. Этот критерий носит самостоятельный характер и прямо не связан с критериями, о которых говорилось выше. Возможна ситуация, когда оценка окружающей среды с применением таких критериев, как экологические, гигиениче-

¹ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3589.

ские нормативы, будет свидетельствовать, что природную среду следует считать благоприятной, однако осуществлять традиционное природопользование будет невозможно. Данный критерий близок по своей сути к оценке природной среды как девственной природы.

Правовая характеристика благоприятной окружающей среды как объекта рассматриваемого права имеет весьма специфические черты. Этот объект не похож ни на объект вещных прав, ни на объект ограниченных вещных прав, ни на объект обязательственных прав, которые применяются в природоресурсовом законодательстве. Окружающая среда не принадлежит субъекту права на нее ни на каком основании, ею нельзя владеть, пользоваться и распоряжаться. Факт постоянного нахождения субъекта права в окружающей среде с позиций права не признается пользованием ею.

Связи, отношения субъекта права с окружающей средой юридически не оформляются, не говоря уже о «принадлежности» окружающей среды человеку. Юридическое оформление получают права на индивидуализированные части природных объектов: земельные участки, участки недр и т. д., а также право правомерного негативного воздействия на природную среду: право сброса сточных и дренажных вод, выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и др.

Признавая объектом рассматриваемого права благоприятную окружающую природную среду, следует отметить отсутствие какой-либо юридической связи между субъектом права на нее и этим объектом при обычных обстоятельствах. Такая связь возникает только в случае причинения вреда окружающей среде в результате экологического правонарушения или возникновения такой угрозы.

Объектом права на благоприятную окружающую среду является также *здоровье человека*. Правильно отмечает С. А. Боголюбов, который считает, что «сама охрана окружающей среды не является самоцелью. Ее главная задача заключается в обеспечении реальных гарантий прав человека и гражданина на здоровую и благоприятную для жизни окружающую среду, экологических условий для жизни, труда и отдыха населения. Жизнь и здоровье человека — основная цель охраны окружающей природной среды, всего экологического права»¹.

¹ Боголюбов С. А. Экологическое право: учебник. М., 2004. С. 64—65.

К числу таких объектов следовало бы относить также эстетическое богатство природы, красоты ландшафтов. Однако наше законодательство пока еще не рассматривает их в этом качестве.

Субъекты права на благоприятную окружающую природную среду. Право на благоприятную окружающую среду как объективное право (правовой институт) определяет содержание экологической правоспособности как общей способности быть субъектом всех тех прав, которые признаны экологическим правом, и в итоге содержание субъективного права на благоприятную окружающую природную среду.

Каждый проживающий или временно находящийся на территории России человек является субъектом данного права. *Субъектами права* на благоприятную окружающую среду признаются граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства и, при определенных условиях, еще не родившиеся дети. Законодательство закрепляет способность еще не родившегося лица иметь право на благоприятную окружающую среду и на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением. Так, Федеральный закон от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча»¹ относит к числу лиц, имеющих право на компенсации и льготы, детей, которые в момент эвакуации (переселения) находились в состоянии внутриутробного развития.

Не являются субъектами данного права группы граждан и население, поскольку они вообще не признаются субъектами права. Не являются субъектами права на благоприятную окружающую среду общественные объединения, фонды и иные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, иначе говоря, экологические организации. Такие организации создаются гражданами — субъектами права на благоприятную окружающую среду для реализации и защиты этого права, в результате чего экологические организации наделяются специальной правоспособностью.

Субъективное право на благоприятную окружающую среду имеет содержанием отдельные проявления экологической правоспособности и осуществление этого права, т. е. реализацию на практике тех возможностей, которые предусмотрены данным правом как объективным правом. Под субъективным правом понимается

¹ СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5850.

обеспеченная объективным правом возможность проявления воли субъектом этого права. Всякое субъективное право является *мерой возможного* поведения управомоченного лица, и оно имеет определенные законом границы и условия его осуществления.

Существуют объективные и субъективные условия реализации права на благоприятную окружающую среду. Объективными условиями являются те условия, которые закрепляются в праве для обеспечения экологических прав и обязанностей. Субъективные условия зависят от управомоченных лиц, без которых осуществление права невозможно в принципе. Главным субъективным условием осуществления права является прежде всего *волеизъявление* носителя права на благоприятную окружающую среду.

Необходимо различать такие понятия, как *субъект права* на благоприятную окружающую среду и *конкретный субъект* этого права и соответственно возникновение права на благоприятную окружающую среду и его реализацию, т. е. защиту этого права.

Право каждого на благоприятную окружающую среду возникает с момента рождения человека на территории РФ, в некоторых случаях, как отмечалось выше, это право возникает у человека, который еще не родился. Иностранец приобретает это право с момента пересечения Государственной границы РФ. Каждый, кто находится на территории нашей страны, является субъектом этого права.

Закон является основанием для признания данного права за каждым лицом. Однако одного закона недостаточно для возникновения конкретного субъективного права на благоприятную окружающую среду. Должны быть совершены соответствующие действия субъектом данного права, которые свяжут норму права и субъективные права конкретного субъекта, т. е. должны состояться определенные юридические факты. Иллюзией являются представления о том, что правоотношения вытекают из закона. Никакое юридическое последствие непосредственно из правовой нормы никогда не следует.

Основываясь на общепризнанных теоретических представлениях о субъективном праве, основаниях его реализации, право на благоприятную окружающую среду следует рассматривать как абстрактную способность или возможность быть субъектом экологических правоотношений, если лицо проживает или находится в нормальной окружающей среде. Во-первых, основаниями возникновения и реализации конкретного права как субъективного права являются ухудшение качества окружающей среды вследствие негативного воздействия на нее, которое затрагивает права и закон-

ные интересы конкретного лица, возникновение такой угрозы. Во-вторых, необходимо волеизъявление лица, выражающееся в его действиях, связанных с применением средств защиты своего права.

Следует подчеркнуть, что понятия «реализация права на благоприятную окружающую среду» и «защита права на благоприятную окружающую среду» совпадают. Право на благоприятную окружающую среду вне его связи с иными экологическими правами абстрактно и безжизненно. Реализация права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, права участия в принятии экологически значимых решений и других прав преследует цель защитить право на благоприятную окружающую среду. Реализация экологических прав вне контекста защиты указанного права лишена какого-либо смысла. Осуществление данного права связано с реализацией таких экологических прав, которые представляют собой не что иное, как средства его правовой защиты. Необходимо также отметить, что реализация права на благоприятную окружающую среду имеет временные пределы, поскольку нельзя, предположим, всю жизнь участвовать в митингах или демонстрациях в защиту окружающей среды или судиться.

Посредством реализации и защиты права на благоприятную окружающую среду обеспечивается *единство частных и публичных интересов*. Реализация этого права преследует цель обеспечить сохранение и восстановление окружающей среды в интересах не только конкретного субъекта этого права, но и в итоге всего общества.

Право на благоприятную окружающую среду, закрепленное в ст. 42 Конституции РФ, является *неотчуждаемым* и принадлежащим каждому от рождения (ст. 17 Конституции РФ). В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55 Конституции РФ). Согласно ч. 3 ст. 56 Конституции РФ права, предусмотренные ст. 42 Конституции РФ, могут быть ограничены федеральным законом.

Следует подчеркнуть, что право на благоприятную окружающую среду не может быть ни ограничено, ни изменено по воле отдельных лиц. Гражданин имеет право распоряжаться принадлежа-

щими ему субъективными правами, которые могут быть отчуждаемы, однако он не может распоряжаться возможностью быть обладателем этих прав. Никто не может отказаться от своего права на благоприятную окружающую среду, от права на информацию о ее состоянии, права участия в принятии экологически значимых решений либо совершить какие-либо сделки с этими правами. Полный или частичный отказ гражданина от правоспособности и другие сделки, направленные на ограничение правоспособности, ничтожны, за исключением случаев, когда такие сделки допускаются законом (ст. 22 ГК РФ). Нельзя отказаться от права на обращение в суд с целью защиты права на благоприятную окружающую среду. Отказ от права на обращение в суд недействителен (ст. 3 Гражданского процессуального кодекса РФ (далее — ГПК РФ)).

Право на благоприятную окружающую природную среду и экологические обязанности. Субъективному праву на благоприятную окружающую среду соответствует *субъективная экологическая обязанность*, которая в противовес субъективному праву определяется как мера должного поведения. В праве закрепляется система взаимосвязанных элементов: субъективное право управомоченного лица, связанное, естественно, с осуществлением субъективного права, и субъективная обязанность другого обязанного лица, связанная с ее исполнением. Праву на благоприятную окружающую среду корреспондируют закрепленные в законодательстве *экологические обязанности* граждан, должностных лиц, органов государственной власти и органов местного самоуправления. Нельзя сказать, что такие обязанности закреплены достаточно четко и ясно, что они конкретны и развиты, тем не менее некоторые из них отражены в экологическом праве.

Так, право на благоприятную окружающую среду как субъективное право связано с установленной в ст. 58 Конституции РФ и п. 3 ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды» обязанностью каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

Согласно ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы (ст. 15 Конституции РФ).

Особенно важной с этой точки зрения является ст. 18 Конституции РФ, в которой говорится, что права и свободы человека и

гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Для уяснения сути взаимосвязи права на благоприятную окружающую среду принципиальное значение имеет понятие «охрана окружающей среды (природоохранная деятельность)». Закон определяет ее как деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленную на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

Суть данного определения свидетельствует о том, что охрана окружающей среды рассматривается в законодательстве в качестве важнейшей функции государства и соответственно его обязанности.

Поэтому ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» закрепляет *принцип ответственности* органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях. *Обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды* органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления также признается принципом охраны окружающей среды.

Статья 13 этого Закона возлагает на органы государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ, местного самоуправления и должностных лиц *обязанность* оказывать содействие гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в реализации их прав в области охраны окружающей среды.

Субъективному праву на благоприятную окружающую среду, реализуемому в определенный промежуток времени, корреспондируют конкретные обязанности соответствующих органов власти. Вне таких ситуаций экологические обязанности органов власти выполняются ими в качестве экологической функции государства, исполнительно-распорядительной, правотворческой, правоприменительной деятельности соответствующих органов.

Элементы содержания права на благоприятную окружающую природную среду. Право на благоприятную окружающую среду имеет особенное содержание, выражающееся в возможности обладать и иными экологическими правами. Ряд этих прав является *элементами* права на благоприятную окружающую среду, и они создают дополнительные возможности его реализации. Элементы содержания данного права закреплены не только в законодательстве об охране окружающей среды, но и в иных законодательных актах. Наряду с собственно правом на благоприятную окружающую среду выделяются такие его основные элементы, как права:

на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды, состоящее из права на охрану здоровья, права на благоприятную среду обитания, права на радиационную безопасность;

благоприятную среду жизнедеятельности;
экологическую безопасность;
защиту исконной среды обитания.

Указанные элементы данного субъективного права дополняют, конкретизируют и развивают его содержание применительно к соответствующим сферам человеческой деятельности и категориям лиц.

Ранее *право на чистую воду* являлось одним из элементов права на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды. Водный кодекс РФ 1995 г. (ст. 3) закреплял *право граждан на чистую воду и благоприятную водную среду* и качества вод в состоянии, отвечающем санитарным и экологическим требованиям. В Водном кодексе РФ 2006 г. такого права не предусмотрено.

Важнейшим элементом права на благоприятную окружающую среду является *право на охрану здоровья граждан*, предусмотренное в Федеральном законе «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ст. 18). Это право обеспечивается *охраной окружающей среды*, созданием благоприятных условий труда, быта, отдыха, воспитания и обучения граждан, производством и реализацией доброкачественных продуктов питания, а также предоставлением населению доступной медико-социальной помощи. Такими правами обладают и иностранные граждане, находящиеся на территории нашей страны, лица без гражданства, постоянно проживающие в России, и беженцы.

В Федеральном законе «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» предусмотрено (ст. 8), что граждане имеют *право на благоприятную среду обитания*, факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека.

Среда обитания человека — это совокупность объектов, явлений и факторов окружающей (природной и искусственной) среды, определяющая условия жизнедеятельности человека. Под *факторами среды обитания* понимаются 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* представляет собой воздействие факторов среды обитания, создающее угрозу жизни или здоровью человека либо угрозу жизни или здоровью будущих поколений. Под благоприятными условиями жизнедеятельности человека подразумевается состояние среды обитания, при котором отсутствует вредное воздействие ее факторов на человека (безвредные условия) и имеются возможности для восстановления нарушенных функций организма человека.

При определении круга экологических прав, составляющих содержание права на благоприятную среду, необходимо отметить следующее. Градостроительный кодекс РФ 1998 г. впервые закрепил *право граждан на благоприятную среду жизнедеятельности* (ст. 7). Глава 2 Кодекса (ст. 7—20) была специально посвящена обеспечению этого права, был предусмотрен механизм осуществления этого права. В Градостроительном кодексе РФ 2004 г. лишь упоминается о данном праве в нескольких статьях, но не раскрыто его содержание и не предусмотрены конкретные меры по его реализации, за исключением, пожалуй, требования о проведении публичных слушаний.

В законодательстве закреплено *право граждан на радиационную безопасность*, что самым непосредственным образом связано с обеспечением охраны здоровья населения и окружающей среды. Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»¹ определяет *радиационную безопасность населения* как состояние защищенности настоящего и будущего поколений людей от вредного для их здоровья воздействия ионизирующего излучения. *Ионизирующее излучение* — это излучение, которое создается при радиоактивном распаде, ядерных превращениях, торможении заряженных частиц в веществе и образует при взаимодействии со средой ионы разных знаков. Статья 22 это-

¹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 141.

го Закона закрепила право на радиационную безопасность всех граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, которые проживают на территории РФ.

Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определяет право на защиту жизни, здоровья и личного имущества в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, т. е. *право на экологическую безопасность*. Это право также связано с правом на благоприятную окружающую среду, поскольку очень часто чрезвычайные ситуации, вызванные авариями и катастрофами, влекут за собой негативные экологические последствия. *Чрезвычайная ситуация* — это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Согласно ст. 18 данного Закона граждане имеют право на защиту жизни, здоровья и личного имущества в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.

Статья 16 Федерального закона от 2 мая 1997 г. № 76-ФЗ «Об уничтожении химического оружия»¹ специально посвящена обеспечению *права граждан на безопасные условия проживания, труда и благоприятную окружающую среду*. Средствами реализации этого права являются права на возмещение вреда вследствие чрезвычайных ситуаций, возникших при проведении работ по хранению, перевозке и уничтожению химического оружия (ст. 19), получение информации (ст. 20) и доступа на объекты по хранению химического оружия и объекты по уничтожению химического оружия (ст. 21). Указанное право относится к категории экологических прав, связанных с обеспечением экологической безопасности.

В законодательстве закреплено *право на защиту исконной среды обитания коренных малочисленных народов*. Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» содержит понятие *коренные малочисленные народы Российской Федерации*. Это народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в России менее 50 тыс. человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями. *Исконную среду обитания мало-*

¹ СЗ РФ. 1997. № 18. Ст. 2105.

численных народов Закон определяет как исторически сложившийся ареал, в пределах которого малочисленные народы осуществляют культурную и бытовую жизнедеятельность и который влияет на их самоидентификацию, образ жизни. Конкретные права малочисленных народов отражены в ст. 8 этого Закона.

Указанные права дополняют и развивают правовые нормы законодательства об охране окружающей среды о праве каждого на благоприятную окружающую среду применительно к разным субъектам права и разным жизненным ситуациям. Защита этих прав предоставляет более широкие возможности реализации и защиты права на благоприятную окружающую среду.

§ 2. Система экологических прав, являющихся средствами реализации и защиты права на благоприятную окружающую природную среду

Экологические права граждан по реализации и защите права на благоприятную окружающую природную среду. Законодательно закреплены и иные экологические права, которые по своей сути являются способами реализации и тем самым защиты права на благоприятную окружающую среду.

Граждане РФ согласно ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды» имеют право:

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

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

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

органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды;

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

предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде; осуществлять другие предусмотренные законодательством права.

Указанными правовыми способами реализации права на благоприятную окружающую среду не исчерпывается система экологических прав граждан — способов реализации данного субъективного права. Статья 68 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предоставляет право общественным объединениям осуществлять *общественный экологический контроль*.

Все указанные экологические права подчинены одной главной цели — обеспечить реализацию и защиту права на благоприятную окружающую среду. По общему правилу они не имеют самостоятельного характера. В некоторых случаях реализация одного права является предпосылкой осуществления другого экологического права. Например, право получать достоверную информацию о состоянии окружающей среды непосредственно связано с правом на возмещение вреда окружающей среде, с правом участвовать в принятии экологически значимых решений и т. д.

Права экологических организаций по обеспечению прав граждан на благоприятную окружающую природную среду. Право граждан на создание общественных экологических объединений закреплено в ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Путем осуществления этого права граждане могут расширить свои возможности по защите права на благоприятную окружающую среду. Граждане вправе создавать общественные объединения, фонды и иные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды.

Статья 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»¹ признает некоммерческой организацией организацию, не имеющую извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющую полученную прибыль между участниками. Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотвори-

¹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

рительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Правовой статус общественных объединений установлен в Федеральном законе от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»¹. Закон устанавливает, что *право граждан на объединение* включает право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений (ст. 3). Статья 5 данного Закона дает определение понятия *общественное объединение* как добровольного, самоуправляемого, некоммерческого формирования, созданного по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Права общественных экологических организаций сформулированы в ст. 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Общественные и иные некоммерческие объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, имеют право:

разрабатывать, пропагандировать и реализовывать в установленном порядке программы в области охраны окружающей среды, защищать права и законные интересы граждан в области охраны окружающей среды, привлекать на добровольной основе граждан к осуществлению деятельности в области охраны окружающей среды;

за счет собственных и привлеченных средств осуществлять и пропагандировать деятельность в области охраны окружающей среды, воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности;

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

¹ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

организовывать собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование, сбор подписей под петициями и принимать участие в указанных мероприятиях в соответствии с законодательством РФ, вносить предложения о проведении референдумов по вопросам охраны окружающей среды и об обсуждении проектов, касающихся охраны окружающей среды;

обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, иные организации и к должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды, о мерах по ее охране, об обстоятельствах и о фактах хозяйственной и иной деятельности, создающих угрозу окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан;

участвовать в установленном порядке в принятии хозяйственных и иных решений, реализация которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, жизнь, здоровье и имущество граждан;

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

организовывать и проводить в установленном порядке слушания по вопросам проектирования, размещения объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может нанести вред окружающей среде, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан;

организовывать и проводить в установленном порядке общественную экологическую экспертизу;

рекомендовать своих представителей для участия в проведении государственной экологической экспертизы;

подавать в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, суд обращения об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, об эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду;

предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде; осуществлять другие предусмотренные законодательством права.

Право на информацию о состоянии окружающей среды. Одним из важнейших видов экологических прав является право на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды (ст. 42 Конституции РФ). Право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды производно от конституционного права на получение и распространение информации: «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом» (ст. 29 Конституции РФ). В соответствии с ч. 2 ст. 24 Конституции РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом (ч. 3 ст. 41 Конституции РФ).

Соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды — это один из принципов охраны окружающей среды (ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Согласно ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды» граждане имеют право обращаться в органы власти, иные организации и к должностным лицам о получении *своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания*, мерах по ее охране. Экологические организации вправе обращаться в органы власти, иные организации и к должностным лицам о получении *своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды, о мерах по ее охране, об обстоятельствах и о фактах хозяйственной и иной деятельности, создающих угрозу окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан* (ст. 12 указанного Закона).

Таким образом, правом на информацию о деятельности хозяйствующего субъекта, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду, обладают экологические организации. Граждане вправе обращаться к хозяйствующим субъектам с требованием предоставления информации, которая характеризует природоохранные мероприятия, которые осуществляет юридическое лицо.

М. М. Бринчук отмечает, что теоретическое и практическое значение регулирования права граждан на экологическую информацию состоит в том, что реализация данного права человеком и

гражданином служит необходимым средством достижения ряда целей: обеспечения права на благоприятную окружающую среду, участие в процедурах подготовки и принятия экологически значимых решений, защиты экологических прав и др.¹

Юридическое понятие «информация» сформулировано в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». *Информация* — это сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления (ст. 2 Закона).

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» не раскрывается содержание понятий «информация о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране» (ст. 11, 12).

В ст. 1 Федерального закона «О гидрометеорологической службе» информация о состоянии окружающей среды, ее загрязнении определяется как сведения (данные), полученные в результате мониторинга окружающей среды, ее загрязнения.

В п. 3 ст. 2 Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус, 25 июня 1998 г.), содержится определение *экологической информации*. Это любая информация в письменной, аудиовизуальной, электронной или любой иной материальной форме:

о состоянии элементов окружающей среды, таких как воздух и атмосфера, вода, почва, земля, ландшафт и природные объекты, биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы, и взаимодействия между этими элементами;

факторах, таких как вещества, энергия, шум и излучение, а также деятельность или меры, включая административные меры, соглашения в области окружающей среды, политику, законодательство, планы и программы, оказывающие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды, анализ затрат и результатов и другой экономический анализ и допущения, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды;

состоянии здоровья и безопасности людей, условиях жизни людей, состоянии объектов культуры, зданий и сооружений в той степени, в какой на них воздействует или может воздействовать состояние элементов окружающей среды или, через посредство этих элементов, факторы, деятельность или меры, упомянутые выше.

¹ См.: Бринчук М. М. Экологические права человека в условиях глобализации // Права человека и процессы глобализации современного мира. М., 2005. С. 176.

Право на информацию о состоянии окружающей среды закреплено в нескольких законодательных актах. Так, граждане имеют право на регулярное получение достоверной и своевременной информации о факторах, способствующих сохранению здоровья или оказывающих на него вредное влияние, включая информацию о санитарно-эпидемиологическом благополучии района проживания. Эта информация предоставляется органами государственной власти и органами местного самоуправления через средства массовой информации или непосредственно гражданам (ст. 23 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»). В Федеральном законе «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ст. 8) предусмотрено право граждан получать информацию о санитарно-эпидемиологической обстановке, состоянии среды обитания.

Граждане имеют право быть информированными о риске, которому они могут подвергнуться в определенных местах пребывания на территории страны, и о мерах необходимой безопасности (ст. 18 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»). Граждане и общественные объединения имеют право на получение объективной информации от организации, осуществляющей деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, и принимаемых мерах по обеспечению радиационной безопасности (ст. 23 Федерального закона «О радиационной безопасности населения»). Права организаций, в том числе общественных организаций (объединений), и граждан на получение информации в области использования атомной энергии закреплены в ст. 13 Федерального закона «Об использовании атомной энергии».

Статья 9 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»¹ содержит требование о своевременном информировании органов власти и населения об аварии на опасном производственном объекте. Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений» обязывает собственника гидротехнического сооружения и эксплуатирующую организацию незамедлительно информировать об угрозе аварии гидротехнического сооружения органы власти и, в случае непосредственной угрозы прорыва напорного фронта, население и организации в зоне возможного затопления (ст. 9).

¹ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

Общие положения, касающиеся реализации права на доступ к информации из информационных ресурсов, содержатся в ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», которая закрепляет *право на доступ к информации*. Так, граждане (физические лица) и организации (юридические лица) вправе осуществлять поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников при условии соблюдения требований, установленных указанным Федеральным законом и другими федеральными законами.

Гражданин (физическое лицо) имеет право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц в порядке, установленном законодательством РФ, информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы. Организация имеет право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления информации, непосредственно касающейся прав и обязанностей этой организации, а также информации, необходимой в связи с взаимодействием с указанными органами при осуществлении этой организацией своей уставной деятельности.

Согласно ст. 5 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» информация в зависимости от *категории доступа* к ней подразделяется на общедоступную информацию, а также на информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами (информация ограниченного доступа).

Информация в зависимости от *порядка ее предоставления или распространения* подразделяется на информацию: свободно распространяемую; предоставляемую по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях; в соответствии с федеральными законами подлежащую предоставлению или распространению; распространение которой в России ограничивается или запрещается.

Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»¹ определяет условия отнесения сведений к государственной тайне их засекречиванием или рассекречиванием и защитой в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации. Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержден Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203².

¹ См.: Российская газета. 1993. 21 сент.

² СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4775.

К общедоступной информации относятся общеизвестные сведения и иная информация, доступ к которой не ограничен. Особо следует отметить, что согласно ст. 8 Закона РФ «О государственной тайне» *не может быть ограничен доступ к информации о состоянии окружающей среды*. Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать доступ к информации о своей деятельности. Причем лицо, желающее получить доступ к такой информации, не обязано обосновывать необходимость ее получения. Решения и действия (бездействие), нарушающие право на доступ к информации, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо в суд.

Условия ограничения доступа к информации определены в ст. 9 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Предусмотрено, что такого рода ограничение устанавливается федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Обязательным является соблюдение конфиденциальности информации, доступ к которой ограничен федеральными законами. Защита информации, составляющей государственную тайну, осуществляется в соответствии с законодательством РФ о государственной тайне. В федеральных законах устанавливаются условия отнесения информации к сведениям, составляющим коммерческую тайну, служебную тайну и иную тайну, обязательность соблюдения конфиденциальности такой информации, а также ответственность за ее разглашение.

Вопросы установления, изменения и прекращения режима коммерческой тайны в отношении информации, составляющей секрет производства (ноу-хау), урегулированы в Федеральном законе от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне»¹. Статья 5 этого Закона относит к сведениям, которые не могут составлять коммерческую тайну, сведения о загрязнении окружающей среды, санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановке, безопасности пищевых продуктов.

Порядок предоставления информации о состоянии окружающей среды регулируется Федеральным законом «О гидрометеорологической службе». Информация о состоянии окружающей среды, ее загрязнении и информационная продукция являются открытыми и общедоступными, за исключением информации,

¹ СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3283.

отнесенной законодательством РФ к категории ограниченного доступа. Информация общего назначения относится к федеральным информационным ресурсам в области гидрометеорологии и смежных с ней областях (ст. 14 Закона).

Создан *Единый государственный фонд данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении*. Этот фонд данных формируется на основе сбора, обработки, учета, хранения и распространения документированной информации о состоянии окружающей среды, ее загрязнении (ст. 15 Закона). Постановлением Правительства РФ от 21 декабря 1999 г. № 1410 утверждено Положение о создании и ведении Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении¹. Единый государственный фонд данных — это упорядоченная, постоянно пополняемая совокупность документированной информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении. Такую информацию получают в результате деятельности Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромета), других заинтересованных государственных органов, физических и юридических лиц. Информация касается прежде всего гидрометеорологии, а также смежных с ней областей: метеорологии, климатологии, агрометеорологии, гидрологии, океанологии, гелиогеофизики, мониторинга состояния окружающей природной среды, ее загрязнения. Действует Положение о предоставлении информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении и чрезвычайных ситуациях техногенного характера, которые оказали, оказывают, могут оказать негативное воздействие на окружающую природную среду, утвержденное постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2000 г. № 128². Информацию обязаны предоставлять юридические лица независимо от организационно-правовой формы и физические лица, осуществляющие сбор информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении.

Согласно Положению об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды, утвержденному постановлением Правительства РФ от 15 ноября 1997 г. № 1425³, бесплатно такая информация предоставляется органам государственной власти, органам единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычай-

¹ СЗ РФ. 1999. № 52. Ст. 6406.

² СЗ РФ. 2000. № 8. Ст. 964.

³ СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5410.

чайных ситуаций. Другим пользователям информация общего назначения предоставляется за плату в размерах, возмещающих расходы на ее подготовку, копирование и передачу по сетям электрической и почтовой связи.

Право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Право на возмещение ущерба — это один из наиболее важных способов защиты права на благоприятную окружающую среду и его реализации, закрепленных в Конституции РФ.

Право на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением, следует отличать от права на возмещение вреда окружающей среде и предъявление в суд исков о возмещении вреда окружающей среде, которые предусмотрены в п. 1 и 2 ст. 11 и п. 1 ст. 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Порядок возмещения ущерба, причиненного экологическим правонарушением, определен в гражданском законодательстве и в ст. 79 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Граждане имеют право на возмещение вреда, причиненного их здоровью (ст. 98 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»). Так, в случаях причинения вреда здоровью граждан виновные обязаны возместить потерпевшим ущерб в объеме и порядке, установленных законодательством РФ. Вред, причиненный здоровью граждан в результате загрязнения окружающей природной среды, возмещается государством, юридическим или физическим лицом, причинившим вред, в порядке, установленном законодательством РФ. В Федеральном законе «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» закреплено (ст. 8), что граждане имеют право на возмещение в полном объеме вреда, причиненного их здоровью или имуществу вследствие нарушения другими гражданами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами санитарного законодательства, а также при осуществлении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, в порядке, установленном законодательством РФ.

Это же право закреплено в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (ст. 8), который предусматривает, что соответствующие категории граждан имеют право на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами.

Аналогичные нормы содержатся в ст. 18 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», которая предусматривает право на возмещение ущерба, причиненного их здоровью и имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций, и в ст. 26 Федерального закона «О радиационной безопасности населения», которая предусматривает право граждан на возмещение вреда, причиненного их жизни и здоровью, обусловленного облучением ионизирующим излучением, а также в результате радиационной аварии, и на возмещение причиненных им убытков.

Право участия граждан и экологических организаций в принятии экологически значимых решений. Для того чтобы обеспечить баланс интересов граждан и государства в лице его органов в обеспечении охраны окружающей среды, ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» закрепляет принцип *участия граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду*. Из содержания этой нормы следует, что граждане имеют право участвовать в принятии решений, когда такие решения непосредственно затрагивают их права на благоприятную окружающую среду. Это право следует квалифицировать как превентивную меру защиты права на благоприятную окружающую среду.

Статья 11 этого Закона предусматривает, что граждане имеют право принимать участие в *референдумах* по вопросам охраны окружающей среды и участвовать в проведении *общественной экологической экспертизы*.

Право участия в принятии хозяйственных и иных решений, реализация которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, жизнь, здоровье и имущество граждан, представлено общественным и иным некоммерческим объединениям, осуществляющим деятельность в области охраны окружающей среды (ст. 12 указанного Закона). Поэтому граждане для того, чтобы участвовать в процессе принятия таких решений, должны создать экологические организации.

Экологические организации имеют право вносить предложения о проведении референдумов по вопросам охраны окружающей среды и об *обсуждении проектов*, касающихся охраны окружающей среды. Экологические организации вправе: организовывать и проводить в установленном порядке *слушания* по вопросам проектирования, размещения объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может нанести вред окружающей среде, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан; организовывать и проводить в установленном порядке общественную экологическую экс-

пертизу; рекомендовать своих представителей для участия в проведении государственной экологической экспертизы.

Основными правовыми формами (процедурами) участия граждан и экологических организаций в решении вопросов охраны окружающей среды являются референдумы, общественная экологическая экспертиза и слушания (публичные и общественные слушания)¹.

На законодательном уровне недостаточно четко определен круг вопросов, по которым могут приниматься решения, способные оказать вредное воздействие на состояние окружающей среды, жизнь, здоровье и имущество граждан. В теории экологического права такие решения называются *экологически значимыми*. Практически любое поведение человека при современном развитии техники и технологий наносит вред природе, это объективно существующее последствие жизнедеятельности людей. Решение человека выкурить сигарету, удовлетворить свои потребности как биологического существа в еде, в одежде, использовать автомобиль, совершить поездку в общественном транспорте и т. д. влияет на природную среду. Количество таких решений не поддается исчислению. При этом поведение одних людей прямо или косвенно затрагивает интересы других людей, влияет на состояние их здоровья. Однако по общему правилу принятие таких решений находится вне сферы правового регулирования.

Повлиять на поведение людей, участвуя в процессе принятия каким-либо субъектом права соответствующего решения, возможно только в том случае, если те или иные аспекты человеческой деятельности регулируются правом, определяются основания и требования к осуществлению какой-либо деятельности.

Удовлетворение разнообразных человеческих потребностей напрямую связано с осуществлением хозяйственной и иной деятельности в самых разных сферах. Люди принимают решения начать добычу полезных ископаемых, рубить лес, распахать участок земли, построить завод или фабрику и т. д. Использование природных ресурсов и хозяйственная деятельность регулируются правом. Для того чтобы начать использование земель, недр, лесов, вод, осуществлять хозяйственную деятельность, законодательство требует соблюдения определенных условий и принятия соответствующих решений. Например, орган власти принимает решение

¹ Порядок проведения общественной экологической экспертизы и общественных слушаний в процессе оценки воздействия на окружающую среду освещается в гл. 6 «Оценка воздействия на окружающую природную среду и экологическая экспертиза».

выдать лицензию на право пользования недрами, предоставить земельный участок для строительства какого-либо объекта, выдать разрешение на строительство и т. п. Реализация таких решений обычно всегда связана с причинением ущерба природной среде.

Правовой основой правомерного негативного воздействия на окружающую среду признается решение органа власти. Осуществление сброса сточных вод, выбросов загрязняющих веществ допускается при наличии разрешения, которое выдается на основании соответствующего решения. Такие решения принимают органы власти, и осуществление таких решений может иметь неблагоприятные экологические последствия.

Какие же решения могут быть признаны экологически значимыми? Статья 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» закрепляет *принцип презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности*. Поскольку наибольший вред природе наносит хозяйственная деятельность, реализация *решений именно в хозяйственной сфере* имеет наибольшее экологическое значение. Речь идет о хозяйственной деятельности, связанной с природопользованием, промышленным производством, строительством, ведением сельского хозяйства и т. д.

Что касается *иной деятельности*, то к ней относится деятельность, не являющаяся по своему характеру хозяйственной, однако осуществление которой способно оказать негативное воздействие на окружающую среду.

К данной сфере следует отнести *правотворческую деятельность*. Вредное воздействие на окружающую среду может оказать реализация закона (любое нормативного правового акта), содержащего неудачно сформулированные правовые нормы вследствие отсутствия должной профессиональной подготовки разработчиков проекта, правовые нормы, прямо противоречащие интересам сохранения природы и включенные в него под давлением заинтересованных кругов. Неурегулированность актуальных проблем сохранения природы, наличие пробелов в законе — все это, естественно, влияет на состояние окружающей среды. Примерами могут служить ГсК РФ, ЛК РФ.

Исполнительно-распорядительная деятельность, т. е. *управленческая деятельность* исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, также относится к этой сфере, поскольку именно управленческие решения, облачаемые в формы административных правовых актов, являются юридическими основаниями как правомерного, так и неправомерного причинения вреда окружающей среде.

Справедливости ради следует отметить, что вред окружающей среде нередко причиняется в результате принятия не обоснованных с экологических позиций политических решений, определяющих в итоге содержание в том числе хозяйственных решений. Однако анализ вопросов участия общественности в этой области по вполне понятным причинам выходит за рамки экологического права.

Выяснив в целом сферу, в рамках которой могут приниматься экологически значимые решения, нужно выявить *предмет* права участия граждан и экологических организаций в принятии экологически значимых решений (предмет соответствующих процедур).

Решить этот вопрос возможно путем выявления *юридически значимых критериев* признания внешнего выражения воли субъекта права в качестве решения. Право требует определенной формализации принятия решений применительно к рассматриваемым процедурам для того, чтобы они имели правовые последствия. Воля лица, выраженная лишь в устной или письменной форме, по вопросам, указанным выше, не может быть признана в качестве решения и тем самым предмета процедур участия граждан и экологических организаций в принятии экологически значимого решения.

Решение должно быть оформлено в виде документа (документации), необходимость разработки и принятия которого предусмотрена законодательством, и при этом должны быть соблюдены установленные требования к его содержанию, форме и условиям осуществления. Такими документами могут быть проекты технической документации, технико-экономическое обоснование, иная предпроектная и проектная документация, проект нормативного правового акта, например проект правил землепользования и застройки, ненормативный правовой акт: лицензия, разрешение, решение о предоставлении земельного участка, разрешение на строительство и т. п.

Не всякое формализованное решение, принятое по вопросам, указанным выше, может рассматриваться как экологически значимое. Таким решением может быть только такое решение, осуществление которого связано с *экологическим риском*, т. е. с риском негативного воздействия на состояние природы.

Таким образом, *экологически значимым решением* следует считать волеизъявление лица, имеющего намерение осуществлять хозяйственную деятельность, использование природных ресурсов, негативное воздействие на окружающую среду, принять нормативный или ненормативный правовой акт, которое формализовано

в соответствии с требованиями законодательства и связано с риском причинения вреда окружающей среде.

Было бы наивным предполагать, что граждане и экологические организации имеют право принимать участие в принятии всех экологически значимых решений. Так, предметом процедур участия граждан и экологических организаций в принятии экологически обоснованного решения не может быть, например, приказ руководителя организации, даже если его выполнение негативно влияет на состояние окружающей среды. В этом случае ст. 73 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусматривает лишь, что руководители организаций и специалисты, ответственные за принятие решений при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду, должны иметь подготовку в области охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Предметом рассматриваемого права может быть только такое экологически значимое решение, в отношении которого законодательство устанавливает возможность, условия и правовые последствия постороннего участия в принятии такого решения. Число таких решений весьма ограничено и имеет отчетливую тенденцию к сокращению.

Понятию «экологически значимое решение» корреспондирует понятие «экологически обоснованное решение». Участие граждан и экологических организаций в процессе разработки и обсуждения экологически значимых решений должно способствовать принятию экологически обоснованного решения.

Решение может быть экологически обоснованным при соблюдении ряда условий. Прежде всего такое решение должно быть принято с соблюдением всех требований, предусмотренных законодательством об охране окружающей среды, всех существующих запретов, ограничений, нормативов и правил. Это значит, что такое решение должно соответствовать установленным в законодательстве критериям признания окружающей природной среды благоприятной. Однако соблюдения этого условия совершенно недостаточно для того, чтобы избежать причинения вреда природе, нередко весьма серьезного. Примером тому может служить механизм правового регулирования правомерного негативного воздействия на окружающую среду, о чем говорилось выше.

Обязательным условием принятия экологически обоснованного решения должно быть выполнение всех предусмотренных законодательством требований и процедур, касающихся соблюдения

прав граждан на благоприятную окружающую среду. Обязательным условием принятия таких решений следовало бы считать оценку экологического риска. Однако такого условия законодательство пока не предусматривает.

Экологически обоснованным решением следует считать решение, допускающее воздействие хозяйственной и иной деятельности на природную среду в пределах установленных экологических требований и нормативов, связанное с приемлемым экологическим риском и не нарушающее прав граждан на благоприятную окружающую среду, либо отказ от принятия такого решения.

Условия участия граждан и экологических организаций в процессах выработки экологически обоснованных решений предусмотрены не только в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», они в определенной степени развиты и в иных законодательных актах. Так, Федеральный закон «Об экологической экспертизе» (ст. 3) признает, что экологическая экспертиза основывается на принципе участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения. Статья 9 этого Закона относит к полномочиям органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: принятие и реализацию решений по вопросам экологической экспертизы на основании результатов общественных обсуждений, опросов, референдумов, заявлений общественных экологических организаций (объединений) и движений, информации об объектах экологической экспертизы; организацию общественных обсуждений, проведение опросов, референдумов среди населения о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе; организацию по требованию населения общественных экологических экспертиз.

Земельный кодекс РФ в ст. 1 закрепил принцип участия граждан, общественных организаций (объединений) и религиозных организаций в решении вопросов, касающихся их прав на землю. Граждане РФ, 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.

Этот принцип реализован в ст. 31 ЗК РФ, которая регулирует вопросы выбора земельных участков для строительства. Органы

местного самоуправления городских или сельских поселений информируют население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства. Граждане, общественные организации (объединения), религиозные организации и органы территориального общественного самоуправления имеют право участвовать в решении вопросов, затрагивающих интересы населения, религиозных организаций и связанных с изъятием, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных и муниципальных нужд и предоставлением этих земельных участков для строительства.

Согласно ст. 14 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» организации, в том числе общественные организации (объединения), и граждане имеют право на участие в обсуждении проектов законодательных актов и программ в области использования атомной энергии, а также в *обсуждении* вопросов по размещению, проектированию, сооружению, эксплуатации и выводу из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения. Федеральные органы исполнительной власти в пределах имеющихся полномочий обязаны проводить с участием этих организаций и граждан обсуждение вопросов о размещении, проектировании и сооружении объектов использования атомной энергии.

По результатам такого обсуждения федеральные органы исполнительной власти принимают решения, которые подлежат обязательному опубликованию в официальном печатном органе. Эти решения после их принятия могут быть обжалованы в суд физическими или юридическими лицами, чьи права и охраняемые законом интересы были нарушены. Организации имеют право рекомендовать своих представителей для участия в экспертизах ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения на стадии их размещения, проектирования, сооружения, эксплуатации и вывода из эксплуатации.

Согласно ст. 10 Федерального закона «О животном мире» граждане и юридические лица, включая общественные объединения и религиозные организации, участвуют в охране и использовании животного мира, сохранении и восстановлении среды его обитания в порядке, предусмотренном законодательством РФ. В связи с этим граждане и юридические лица имеют право: получать от органов государственной власти соответствующую информацию; проводить общественную экологическую экспертизу; осуществлять общественный контроль; проводить мероприятия по охране животного мира и среды его обитания; содействовать реализации

соответствующих государственных программ. Органы государственной власти при осуществлении своих полномочий в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания учитывают предложения и рекомендации граждан и юридических лиц.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» граждане и юридические лица, включая общественные и религиозные объединения, вправе оказывать содействие государственным органам в осуществлении мероприятий по организации, охране и функционированию особо охраняемых природных территорий. Государственные органы учитывают при осуществлении этих мероприятий предложения граждан и общественных объединений.

Статья 29 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» предусматривает, что граждане, юридические лица и общественные объединения имеют право на участие в проведении мероприятий по охране атмосферного воздуха и их финансированию, в обсуждении вопросов о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать вредное воздействие на качество атмосферного воздуха.

В соответствии со ст. 14 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»¹ органы власти обязаны заблаговременно информировать население о безопасности, в том числе экологической, создаваемых производств и объектов, использующих достижения науки и техники.

Есть законодательные акты, которые закрепляют право участия общественности в принятии экологически обоснованных решений в качестве принципов соответствующей отрасли законодательства. Однако эти нормы представляют собой пустые декларации.

Так, ст. 3 ВдК РФ предусматривает в качестве принципа водного законодательства 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 возмож-

¹ СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

ность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством РФ.

Принципом лесного законодательства является участие граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве в установленных законодательством РФ порядке и формах (ст. 1 ЛК РФ).

В ст. 2 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»¹ также есть аналогичная декларативная норма-принцип, допускающий участие граждан, общественных объединений, объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов) в решении вопросов, касающихся рыболовства и сохранения водных биоресурсов. Суть этого принципа в том, что указанные лица имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние водных биоресурсов, 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.

Законодательство о недрах не содержит даже декларативных норм о возможности общественности в каких-либо формах принимать участие в решении вопросов использования недр. К числу полномочий федеральных органов государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования ст. 3 Закона РФ «О недрах» относит защиту интересов граждан РФ. Статья 4 этого Закона включает в круг полномочий органов государственной власти субъектов РФ защиту интересов малочисленных народов и интересов граждан. Таким образом, защита экологических прав граждан в сфере недропользования делегирована органам государственной власти.

Порядок проведения референдумов, митингов, шествий и демонстраций, направления обращений по вопросам охраны окружающей природной среды. Согласно ст. 3 Конституции РФ высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Референдум представляет собой форму прямого волеизъявления граждан РФ по наиболее важным вопросам государственного и местного значения, осуществляемого посредством голосования граждан РФ, обладающих правом на участие

¹ СЗ РФ. 2004. № 52. Ч. I. Ст. 5270.

в референдуме. Возможно проведение референдума Российской Федерации, референдума субъекта РФ и местного референдума.

Согласно ст. 1 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»¹ *референдум Российской Федерации* — это всенародное голосование граждан РФ, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения.

В частности, на референдум могут выноситься вопросы, отнесенные Конституцией РФ к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 6 указанного Закона). Это значит, что на референдум могут быть вынесены вопросы природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, особо охраняемых природных территорий, защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (ст. 72 Конституции РФ).

Согласно ст. 14 указанного Закона инициатива проведения референдума должна принадлежать не менее чем 2 млн граждан РФ, имеющих право на участие в референдуме, Конституционному Собранию и федеральным органам государственной власти. Решение, принятое на референдуме, вступает в силу со дня официального опубликования Центральной избирательной комиссией РФ (далее — ЦИК РФ) результатов референдума. Особо следует подчеркнуть, что решение, принятое на референдуме, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. Это решение действует на всей территории РФ.

В 2000 г. была предпринята попытка проведения референдума Российской Федерации по вопросу охраны окружающей среды. На референдум предполагалось вынести три вопроса.

1. Вы за запрет ввоза из других государств на территорию РФ радиоактивных материалов на хранение, захоронение или переработку?
2. Вы за то, чтобы в России был федеральный государственный орган по охране окружающей среды, отдельный как от органов по использованию, так и от органов по управлению природными ресурсами?
3. Вы за то, чтобы в России была юридически самостоятельная государственная служба?

Было собрано требуемое число подписей в поддержку референдума. Однако ЦИК РФ было отказано в проведении референдума по причине признания недействительными значительного числа подписей. Жалоба представителей инициативной группы в Верховный Суд РФ о признании незаконным решения ЦИК РФ не была удовлетворена.

¹ СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

Статья 12 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹ определяет круг вопросов, которые могут быть вынесены на референдум. Так, на референдум субъекта РФ могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении субъекта РФ или в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией РФ, федеральным законом. На местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 22) предусматривает, что в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения проводится *местный референдум*. Принятое на референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления.

Статья 14 указанного Закона относит к числу вопросов местного значения поселения, связанных с обеспечением охраны окружающей среды: организацию водоснабжения и водоотведения; участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; организацию сбора и вывоза бытовых отходов и мусора; организацию благоустройства и озеленения территории поселения, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения; утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдачу разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения; создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оз-

¹ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

доровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения.

Следует отметить, что при размещении объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде, решение об их размещении принимается с учетом мнения населения или результатов референдума (ст. 13 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

В соответствии со ст. 31 ЗК РФ при предоставлении земельных участков в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей для целей, не связанных с их традиционной хозяйственной деятельностью и традиционными промыслами, могут проводиться сходы, референдумы граждан по вопросам изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд и предоставления земельных участков для строительства объектов, размещение которых затрагивает законные интересы указанных народов и общностей. Исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления принимают решения о предварительном согласовании мест размещения объектов с учетом результатов таких сходов или референдумов.

Возможность проведения мирных собраний, митингов, шествий, демонстраций, пикетирования предусмотрена в ст. 31 Конституции РФ, а также Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹.

Порядок рассмотрения жалоб, заявлений и предложений по вопросам охраны окружающей среды регулируется Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»².

Публичные и общественные слушания по вопросам охраны окружающей природной среды. Статья 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, что для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться *публичные слушания*. Публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного

¹ СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

² СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

органа муниципального образования или главы муниципального образования.

На публичные слушания должны выноситься проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки.

Условия проведения публичных слушаний по указанным выше вопросам урегулированы в ГсК РФ (ст. 28, 30, 39, 40, 46). Результаты публичных слушаний учитываются при принятии соответствующих решений, но не имеют обязательного характера. Так, глава муниципального образования может учесть эти результаты и направить, например, проект генерального плана на доработку, но он может и проигнорировать мнение населения. В этом случае его действия нельзя будет даже оспорить в судебном порядке.

Требование о проведении *общественных слушаний* предусмотрено ЗК РФ. Согласно его ст. 23 установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов общественных слушаний. Однако порядок проведения общественных слушаний для решения этого вопроса не урегулирован в законодательстве.

Общественные слушания проводятся в рамках процедуры *оценки воздействия на окружающую среду*. Порядок их проведения установлен в Положении об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденном приказом Государственного комитета РФ по охране окружающей среды (далее — Госкомэкологии России) от 16 мая 2000 г. № 372¹.

Право на иск о возмещении вреда окружающей природной среде. Статья 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предоставляет гражданам предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде, т. е. иски, которые не связаны с защитой их имущественных прав и законных интересов.

¹ БНА. 2000. № 31.

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» заложена особая правовая конструкция права на обращения в суд с иском о возмещении вреда окружающей среде.

Во-первых, возможность защитить и тем самым реализовать это право не связана с нарушением прав и законных интересов конкретного лица. Любое негативное воздействие на окружающую среду, в каких угодно формах и проявлениях, в любых сферах рассматривается как основание реализации и защиты данного права у неопределенного числа лиц, которые находятся на территории РФ.

Во-вторых, нужно отметить еще одну особенность рассматриваемого субъективного права, которую условно можно назвать *экстерриториальностью*. Исходя из формулировки ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды» о том, что граждане имеют право предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде, любой субъект права на благоприятную окружающую среду имеет по смыслу этого Закона возможность реализовать его на всей территории нашей страны, включая континентальный шельф, исключительную экономическую зону Российской Федерации, независимо от места проживания и гражданства. Поэтому, например, гражданин РФ или другого государства, находящийся в Калининградской области, имеет право предъявить иск о возмещении вреда, причиненного окружающей среде на Чукотке. Заметим, что в отличие от права на предъявление иска направлять обращения о получении информации о состоянии окружающей среды, которое тоже предусмотрено в ст. 11 указанного Закона, граждане вправе только в местах своего проживания.

Поскольку негативное воздействие на окружающую среду происходит постоянно и в самых различных местах, правом реализовать свое право на благоприятную окружающую среду обладает любой гражданин, находящийся в России, независимо от того, затронуты ли лично его права и законные интересы какой-либо экологически вредной деятельностью. Таким же правом обладают экологические организации.

В-третьих, закрепленное ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» определение понятия «вред окружающей среде» как негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов, не охватывает всех возможных форм причинения вреда природной среде. В связи с этим следует руководствоваться нормой п. 1 ст. 77 данного Закона, в котором говорится о вреде окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационально-

го использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и ландшафтов.

Право на предъявление иска в «защиту окружающей среды от негативного воздействия» соответствует закреплённому в законодательстве праву на обращение в суд. В п. 3 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»¹ отмечается, что по общему правилу граждане и организации в силу ст. 3 и 4 ГПК РФ вправе обратиться в суд за защитой своих прав и свобод. В соответствии с ч. 1 ст. 46 ГПК РФ граждане или организации вправе обращаться в суд в защиту прав и свобод других лиц по их просьбе либо в защиту прав и свобод неопределённого круга лиц в случаях, прямо предусмотренных законом (например, п. 2 ст. 45 Закона РФ «О защите прав потребителей»).

Согласно ст. 45 Закона РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»² общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы) для осуществления своих уставных целей вправе обращаться в суды с заявлениями в защиту прав потребителей и законных интересов отдельных потребителей (группы потребителей, неопределённого круга потребителей).

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» наделяет правом предъявлять иски в публичных интересах как граждан, так и экологические организации. Согласно ст. 12 этого Закона экологические организации вправе обращаться с исками по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду; подавать в суд обращения об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, о приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду; предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде.

Так, в решении Верховного Суда РФ от 22 января 2004 г. № ГКПИ03-1225 по делу по заявлению Крейншлина М. Л. и ОМННО «Совет Гринпис» о признании недействующим постановления Правительства РФ от 15 сентября 2003 г. № 571 «О Со-

¹ См.: Российская газета. 2007. 8 дек.

² Ведомости РФ. 1992. № 15. Ст. 766.

чинском общереспубликанском государственном природном заказнике»¹ было отмечено следующее. Суд не согласился с утверждением представителей ответчика об отсутствии у заявителей права на обращение в суд с такого рода требованиями. В решении было указано, что граждане и общественные объединения в соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (ст. 11 и 12) вправе обращаться в суды с заявлениями и исками о возмещении вреда окружающей среде, а общественные объединения также вправе защищать права и законные интересы граждан в области охраны окружающей среды. Заявление Крейндли М. Л. и ОМННО «Совет Гринпис» было удовлетворено.

Глава 5. Управление в сфере охраны окружающей природной среды

§ 1. Общая характеристика управления в сфере охраны окружающей природной среды

Понятие управления в сфере охраны окружающей природной среды. Основу управления в сфере охраны окружающей природной среды составляет *право территориального верховенства государства*. Государство, исходя из интересов общества в охране окружающей среды, организует систему органов, осуществляющих управление в этой области. Органы исполнительной власти и органы местного самоуправления наделяются в законодательном порядке соответствующими полномочиями, определяется система взаимоотношений, координации деятельности этих органов, а также их ответственность. Полномочия указанных органов по регулированию вопросов охраны окружающей среды касаются любых субъектов, деятельность которых оказывает влияние на природу, независимо от форм собственности, ведомственной принадлежности, от того, является субъект юридическим или физическим лицом.

Принцип разделения властей, закрепленный в ст. 10 Конституции РФ, определяет характер деятельности исполнительных органов государственной власти по организации охраны окружающей природной среды. Путем реализации этого принципа разграничиваются сферы деятельности и полномочия государственных органов, осуществляющих законодательную, исполнительную и судебную власти. Задачи организации управления в сфере охраны окру-

¹ Доступ из справочной правовой системы (далее — СПС) «Консультант-Плюс».

жающей среды возлагаются на органы исполнительной власти, а не на органы законодательной или судебной власти, которые не осуществляют никаких управленческих функций.

Организация управления в сфере охраны окружающей среды имеет свои особенности. С одной стороны, организация управления в этой области отличается *комплексным характером*. Комплексный подход в решении вопросов охраны природы обусловлен объективным законом единства природы, всеобщей взаимосвязи происходящих в природе процессов и явлений. Воздействие людей на один или несколько объектов природы отражается прямо или косвенно на других ее частях и может повлиять на качественное состояние окружающей природной среды в целом в пределах обширных пространств¹. С другой стороны, система управления охраной окружающей среды строится с учетом *природно-экономических свойств объектов природы*. Например, система управления охраной водных ресурсов основана на принципе бассейнового управления применительно к крупным водосборным бассейнам рек, озер и внутренних морей.

Управление в сфере охраны окружающей среды представляет собой подзаконную исполнительно-распорядительную деятельность государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, основной целью которой является организация обеспечения сохранения окружающей природной среды, ее восстановления и обеспечения экологической безопасности.

Содержание управления в сфере охраны окружающей природной среды. Управленческая деятельность складывается из ряда взаимосвязанных функций управления, осуществляемых соответствующими органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. *Функции управления* — это виды деятельности по специальным направлениям, имеющие особый характер и необходимые для организации эффективной охраны окружающей среды.

Социальные, экономические, экологические и научно-технические требования, которые предъявляются к организации охраны окружающей среды, определяют содержание функций управления. К числу функций управления относятся:

ведение государственных кадастров в сфере природопользования и охраны окружающей среды;

государственный учет и государственная регистрация негативных воздействий на состояние окружающей среды их источников и опасных веществ;

¹ См.: Колбасов О. С. Экология: политика — право. С. 178.

государственный экологический мониторинг;
экологическое планирование;
лицензирование в сфере охраны окружающей среды;
государственная экологическая экспертиза¹;
экологический надзор.

Виды управления в сфере охраны окружающей природной среды.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона «Об охране окружающей среды» государственное управление в области охраны окружающей среды осуществляется федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными в порядке, установленном Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»². Органы государственной власти субъектов РФ, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды, определяются субъектами РФ.

Осуществляется разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ. Правовой основой такого разграничения являются соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче части полномочий в сфере охраны окружающей среды, которые заключаются в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. Управление в области охраны окружающей среды осуществляется также органами местного самоуправления (ст. 10 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Выделяются два вида управления в сфере охраны окружающей среды: общее и специальное управление.

Общее управление в сфере охраны окружающей природной среды имеет территориальный характер. Оно касается всех юридических и физических лиц в пределах соответственно территории страны, субъекта РФ или территории местного самоуправления. Такое управление осуществляют Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления в пределах установленной для них компетенции.

Осуществление *специального управления* в области охраны окружающей среды — прерогатива специально уполномоченных на то государственных органов исполнительной власти, для которых осуществление соответствующих функций управления является

¹ Процедура проведения государственной экологической экспертизы имеет особое значение, поэтому рассматривается отдельно.

² СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

главной задачей. К ним относятся, например, Минприроды России и некоторые другие ведомства. Эти федеральные органы осуществляют практически все функции управления в области охраны окружающей среды.

§ 2. Функции управления в сфере охраны окружающей природной среды

Государственные кадастры и реестры в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды. Функция ведения государственных кадастров в сфере природопользования и охраны окружающей среды имеет важное значение для решения вопросов охраны окружающей среды. Государственные кадастры являются источником информации о качественном и количественном состоянии природных объектов. Сведения, содержащиеся в этих кадастрах, обязательно учитываются при осуществлении иных управленческих функций. Выделяются три основных вида кадастров: *государственные кадастры природных ресурсов, государственный кадастр особо охраняемых природных территорий и государственный кадастр отходов.*

Так, в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»¹ ведение государственного кадастра недвижимости осуществляется на основе принципов единства технологии его ведения на всей территории РФ, обеспечения общедоступности и непрерывности актуализации содержащихся в нем сведений (кадастровых сведений), сопоставимости кадастровых сведений со сведениями, содержащимися в других государственных информационных ресурсах.

Геодезической основой государственного кадастра недвижимости являются государственная геодезическая сеть и геодезические сети специального назначения, т. е. опорные межевые сети. Картографической основой государственного кадастра недвижимости являются карты, планы, которые создаются в определенных формах и масштабах (ст. 6 указанного Закона).

В государственном кадастре недвижимости указывается вид объекта недвижимости, например земельный участок. Вносятся также сведения о лесах, водных объектах и об иных природных объектах, расположенных в пределах земельного участка; категории земель, к которой отнесен земельный участок; разрешенном использовании земельного участка.

¹ СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

Обязанность ведения государственного кадастра недвижимости возложена на Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии, а также на ее территориальные органы.

Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых ведется в целях обеспечения разработки федеральных и региональных программ геологического изучения недр, комплексного использования месторождений полезных ископаемых, рационального размещения предприятий по их добыче, а также в других народнохозяйственных целях.

Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых должен включать сведения по каждому месторождению, характеризующие количество и качество основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, содержащиеся в них компоненты, горно-технические, гидрогеологические, экологические и другие условия разработки месторождения, содержать геолого-экономическую оценку каждого месторождения, а также включать сведения по выявленным проявлениям полезных ископаемых (ст. 30 Закона РФ «О недрах»). Данную функцию осуществляет Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра).

Согласно ст. 91 ЛК РФ *государственный лесной реестр* представляет собой систематизированный свод документированной информации о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, о лесничествах и лесопарках. Порядок ведения государственного лесного реестра, утвержденный приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 30 мая 2011 г. № 194¹, предусматривает, что реестр ведется для организации рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, систематического контроля за количественными и качественными изменениями лесов и обеспечения достоверными сведениями о лесах органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, осуществляющих управление в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, заинтересованных граждан и юридических лиц, за исключением информации, доступ к которой ограничен федеральными законами (информации ограниченного доступа).

Порядок ведения государственного водного реестра определен в ст. 31 ВдК РФ. Государственный водный реестр представляет собой систематизированный свод документированных сведений

¹ См.: Российская газета. 2011. 5 авг.

о водных объектах, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, собственности физических лиц, юридических лиц; об их использовании; о речных бассейнах; о бассейновых округах. В государственном водном реестре осуществляется государственная регистрация договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договорам водопользования, а также прекращения договора водопользования. Государственный водный реестр создается в целях информационного обеспечения комплексного использования водных объектов, целевого использования водных объектов, их охраны, а также в целях планирования и разработки мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий. Положение о ведении государственного водного реестра, утвержденное постановлением Правительства РФ от 28 апреля 2007 г. № 253¹, возлагает обязанность осуществления этой функции на Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы).

Статья 14 Федерального закона «О животном мире» предусматривает, что в целях обеспечения охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания осуществляется государственный учет объектов животного мира и их использования, а также ведется *государственный кадастр объектов животного мира*. 10 ноября 1996 г. было принято постановление Правительства РФ № 1342 «О порядке ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира»².

Ведется также *государственный кадастр особо охраняемых природных территорий*, который включает сведения о статусе этих территорий, об их географическом положении и границах, режиме особой охраны этих территорий, природопользователях, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности. 19 октября 1996 г. было принято постановление Правительства РФ № 1249 «О порядке ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий»³.

Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий является официальным документом, который содержит регулярно обновляемые сведения о всех особо охраняемых природ-

¹ СЗ РФ. 2007. № 19. Ст. 2357.

² СЗ РФ. 1996. № 47. Ст. 5335.

³ СЗ РФ. 1996. № 44. Ст. 5014.

ных территориях федерального, регионального и местного значения.

Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» (ст. 20) предусматривает необходимость ведения *государственного кадастра отходов*. Государственный кадастр отходов включает федеральный классификационный каталог отходов, государственный реестр объектов размещения отходов, а также банк данных об отходах и о технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов. Кадастр ведется по единой для страны системе в порядке, который определяется Правительством РФ. Порядок ведения государственного кадастра отходов и проведения паспортизации опасных отходов утвержден постановлением Правительства РФ от 26 октября 2000 г. № 818¹.

Государственный учет и государственная регистрация негативных воздействий на состояние окружающей природной среды, их источников и опасных веществ. Эта функция составляет особое направление деятельности соответствующих органов. Согласно ст. 69 Федерального закона «Об охране окружающей среды» государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, осуществляется в целях государственного регулирования природоохранной деятельности, а также текущего и перспективного планирования мероприятий по снижению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

Для этого проводятся государственный учет вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников и государственный учет и контроль ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов. Кроме того, ведется учет использованных, обезвреженных, размещенных и иных отходов.

Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» предусматривает ведение *государственного учета вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников* (ст. 21). Юридические лица, индивидуальные предприниматели, имеющие источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и источники вредных физических воздействий на этот природный объект, а также количество и состав выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, виды и размеры вредных физических воздействий на него подлежат государственному учету. Положение о государственном учете вредных воздействий на

¹ СЗ РФ. 2000. № 45. Ст. 4476.

атмосферный воздух и их источников утверждено постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2000 г. № 373¹.

Осуществляется также *государственный учет и контроль ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов*. Ядерные материалы подлежат государственному учету и контролю на федеральном и ведомственном уровнях, а радиоактивные вещества и радиоактивные отходы — на федеральном, региональном и ведомственном уровнях. Задачи учета и контроля — определить количество этих материалов и веществ в местах их нахождения, предотвратить их потери, несанкционированное использование и хищение, иметь информацию о наличии и перемещении ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, а также об их экспорте и импорте (ст. 22 Федерального закона «Об использовании атомной энергии»).

Постановлением Правительства РФ от 11 октября 1997 г. № 1298 утверждены Правила организации системы государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов², а постановлением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 352 — Положение о системе государственного учета и контроля ядерных материалов³.

Индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, согласно Федеральному закону «Об отходах производства и потребления» (ст. 19) обязаны вести в установленном порядке *учет* образовавшихся, использованных, обезвреженных, переданных другим лицам или полученных от других лиц, а также размещенных *отходов*. Порядок учета в области обращения с отходами устанавливают федеральные органы исполнительной власти в области обращения с отходами, а порядок статистического учета в области обращения с отходами — федеральный орган исполнительной власти в области статистического учета.

Применительно к пестицидам, агрохимикатам, опасным химическим и биологическим веществам осуществляется их государственная регистрация. Федеральный закон «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» (ст. 1) определяет *государственную регистрацию пестицидов и агрохимикатов* как деятельность, на основании которой федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий организацию регистрационных

¹ СЗ РФ. 2000. № 18. Ст. 1987.

² СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4782.

³ СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2188.

испытаний и государственную регистрацию пестицидов и агрохимикатов, дает разрешения на производство, применение, реализацию, транспортировку, хранение, уничтожение, рекламу, ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации пестицидов и агрохимикатов.

Порядок государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов устанавливается специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим организацию регистрационных испытаний и государственную регистрацию пестицидов и агрохимикатов. Пестицид или агрохимикат вносится в Государственный каталог пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению на территории РФ (ст. 12).

В целях охраны здоровья человека и окружающей среды осуществляется *государственная регистрация потенциально опасных химических и биологических веществ*. Потенциально опасные для человека химические, биологические вещества и отдельные виды продукции допускаются к производству, транспортировке, закупке, хранению, реализации и применению (использованию) после их государственной регистрации (ст. 14 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

Действует Положение о государственной регистрации и ведении государственного реестра отдельных видов продукции, представляющих потенциальную опасность для человека, а также отдельных видов продукции, впервые ввозимых на территорию Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 4 апреля 2001 г. № 262¹. Осуществление данной функции возложено на Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

Осуществляется также деятельность по *экологической паспортизации*. Требование о разработке экологических паспортов предприятий предусмотрено ГОСТ Р 17.0.0.06—2000 «Охрана природы. Экологический паспорт природопользователя. Основные положения. Типовые формы», утвержденным постановлением Государственного комитета РФ по стандартизации и метрологии. *Экологический паспорт природопользователя* — это нормативно-технический документ, в котором содержатся сведения об использовании предприятием природных, вторичных и других ресурсов и о влиянии его деятельности на окружающую среду. Статья 17 Федерального закона «Об охране озера Байкал» особо закрепляет требование о том, что юридические лица, осуществляющие хозяйственную и

¹ СЗ РФ. 2001. № 17. Ст. 1711.

иную деятельность на Байкальской природной территории, обязаны иметь экологические паспорта хозяйственных объектов.

Государственный экологический мониторинг. Государственный экологический мониторинг осуществляется в целях наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе в районах расположения источников антропогенного воздействия, и воздействием этих источников на окружающую среду, а также для обеспечения потребностей государства, юридических и физических лиц в достоверной информации, необходимой для предотвращения или уменьшения неблагоприятных последствий изменения состояния окружающей среды (ст. 63 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

31 марта 2003 г. Правительство РФ приняло постановление № 177 «Об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)»¹. 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. Экологический мониторинг включает 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.

Экологическое планирование. Важной функцией управления является планирование природоохранной деятельности. Так, ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» закрепляет принцип учета природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности. Согласно ст. 44 этого Закона при планировании и застройке городских и сельских поселений должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, приниматься меры по санитарной очистке, обезвреживанию и безопасному размещению отходов производства и потребления, соблюдению нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, а также по восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий и иные меры по обеспечению охраны окружающей среды и экологической безопасности в соответствии с законодательством. При пла-

¹ СЗ РФ. 2003. № 14. Ст. 1278.

нировании и застройке городских и сельских поселений, проектировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации производственных объектов, создании и освоении новой техники, производстве и эксплуатации транспортных средств должны разрабатываться меры, обеспечивающие соблюдение нормативов допустимых физических воздействий (ст. 55 данного Закона).

Статья 69 указанного Закона предусматривает, что государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, осуществляется в целях государственного регулирования природоохранной деятельности, а также текущего и перспективного планирования мероприятий по снижению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

Планирование природоохранных мероприятий находит отражение в *федеральных программах*. Общие положения, касающиеся порядка разработки федеральных программ, предусмотрены в Федеральном законе от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»¹. В частности, ст. 1 этого Закона определяет программу социально-экономического развития Российской Федерации как комплексную систему целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров. В программе социально-экономического развития должна быть в том числе отражена экологическая политика.

Статья 7 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» устанавливает правило о том, что мероприятия, направленные на предупреждение чрезвычайных ситуаций, а также на максимально возможное снижение размеров ущерба и потерь в случае их возникновения, проводятся заблаговременно. Планирование и осуществление мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах, проводятся с учетом экономических, природных и иных характеристик, особенностей территорий и степени реальной опасности возникновения чрезвычайных ситуаций.

Лицензирование в области охраны окружающей природной среды. Требование о лицензировании в области охраны окружающей среды предусмотрено в ст. 30 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Отдельные виды деятельности в области охраны

¹ СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2871.

окружающей среды подлежат лицензированию. Перечень таких видов деятельности устанавливается федеральными законами.

Статья 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹ требует получения лицензии для осуществления следующих видов деятельности, связанных с охраной окружающей среды: выполнения работ по активному воздействию на гидromетеорологические и геофизические процессы и явления; деятельности в области гидromетеорологии и смежных с ней областях, а также деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию и размещению отходов I—IV классов опасности.

Государственный экологический надзор и контроль. Понятие государственного экологического надзора сформулировано в ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Под ним понимаются деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, данным Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ в области охраны окружающей среды, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния соблюдения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности.

Государственный экологический надзор включает:

государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;

¹ СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

- государственный земельный надзор;
- государственный надзор в области обращения с отходами;
- государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха;
- государственный надзор в области охраны водных объектов;
- государственный экологический надзор на континентальном шельфе Российской Федерации;
- государственный экологический надзор во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации;
- государственный экологический надзор в исключительной экономической зоне Российской Федерации;
- государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал;
- федеральный государственный лесной надзор;
- федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания;
- федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов;
- федеральный государственный охотничий надзор;
- государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий.

Государственный экологический надзор в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность с использованием объектов, хотя бы один из которых подлежит федеральному государственно-экологическому надзору, осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Перечень объектов, подлежащих федеральному государственно-экологическому контролю, утвержден постановлением Правительства РФ от 31 марта 2009 г. № 285¹.

Государственный экологический надзор осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (федеральный государственный экологический надзор) и органами исполнительной власти субъектов РФ (региональный государственный экологический надзор) согласно их компетенции в соответствии с законодательством РФ в порядке, установленном соответственно Правительством РФ и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

¹ СЗ РФ. 2009. № 14. Ст. 1668.

К отношениям, связанным с осуществлением государственного экологического надзора, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹.

Государственный экологический надзор организуется и осуществляется с учетом категорий объектов хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами, и с учетом перечня нарушений законодательства РФ в области охраны окружающей среды, представляющих угрозу причинения вреда окружающей среде.

Критерии и (или) показатели негативного воздействия объектов хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, в том числе показатели высокого и экстремально высокого химического и радиационного загрязнения окружающей среды, на основании которых устанавливаются для целей государственного экологического надзора категории хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами, и перечень нарушений законодательства РФ в области охраны окружающей среды, представляющих угрозу причинения вреда окружающей среде, устанавливаются Правительством РФ.

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

Государственный экологический надзор осуществляют Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральная

¹ СЗ РФ. 2008. № 52. Ч. I. Ст. 6249.

служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральное агентство лесного хозяйства.

Права должностных лиц органов государственного надзора определены в ст. 66 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Производственный контроль в области охраны окружающей среды 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. Субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны представлять сведения о лицах, ответственных за проведение производственного экологического контроля, об организации экологических служб на объектах хозяйственной и иной деятельности, а также результаты производственного экологического контроля в соответствующий орган государственного надзора.

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

Особо следует отметить, что результаты общественного экологического контроля, представленные в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством.

§ 3. Система исполнительных органов государственной власти в сфере охраны окружающей природной среды

Система исполнительных органов государственной власти, осуществляющих общее управление в сфере охраны окружающей природной среды. К числу органов общего управления относятся государственные органы исполнительной власти Российской Федерации и государственные органы исполнительной власти субъектов РФ. На местном уровне такую деятельность осуществляют органы местного самоуправления.

К исполнительным органам государственной власти общей компетенции на федеральном уровне относится *Правительство РФ*. В соответствии со ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной политики в области экологии. Полномочия Правительства РФ в сфере управления охраной окружающей среды определены в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹ (ст. 18). Так, Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования.

На уровне субъектов Федерации общее управление в сфере охраны окружающей природной среды осуществляют соответствующие исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации общей компетенции. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»² (ст. 21) устанавливает основные полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта РФ, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения и экологии.

На местном уровне исполнительно-распорядительную деятельность общего характера в сфере охраны окружающей среды осуществляют органы местного самоуправления (ст. 7, 10 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Статья 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, что к вопросам местного значения поселения относятся: организация водоснабжения населения, водоотведения; организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора; организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов

¹ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

² СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения; организация и осуществление мероприятий по защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения и др.

К вопросам местного значения муниципального района согласно ст. 15 данного Закона относятся: организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды; организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов; создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального района и др.

Статья 16 указанного Закона включает в круг вопросов местного значения городского округа организацию водоснабжения населения и водоотведения; мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа; сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов; благоустройства и озеленения, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа; создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения.

Система исполнительных органов государственной власти, осуществляющих специальное управление в сфере охраны окружающей среды. Центральное место в системе этих органов занимает *Минприроды России*. В соответствии с Положением об этом Министерстве, утвержденным постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404¹, Минприроды России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, объекты животного мира и среду их обитания, земельных отношений, связанных с переводом земель водного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории, в области охоты, в сфере гидрометеорологии и

¹ СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2581.

смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, в том числе в сфере регулирования радиационного контроля и мониторинга, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления, особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

Названное министерство осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федерального агентства водных ресурсов и Федерального агентства по недропользованию.

Важную роль в решении вопросов охраны окружающей среды играет *Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды*. Положение о Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды утверждено постановлением Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 372¹.

Служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей среды, ее загрязнения, государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы.

Росгидромет осуществляет государственный надзор за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы на территории РФ; государственный учет поверхностных вод и ведение государственного водного кадастра в части поверхностных водных объектов; ведение Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении; формирование и обеспечение функционирования государственной наблюдательной сети; государственный мониторинг атмосферного воздуха; государственный мониторинг водных объектов в части поверхностных водных объектов, мониторинг уникальной экологической системы озера Байкал; государственный мониторинг континентального шельфа; государственный мониторинг состояния исключительной экономической зоны Российской Федерации; обеспечение органов государствен-

¹ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3262.

ной власти, Вооруженных Сил РФ, а также населения информацией о фактическом и прогнозируемом состоянии окружающей среды, ее загрязнении и др.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) действует на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400¹. Эта Служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды, в том числе в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов) и государственной экологической экспертизы.

Также Росприроднадзор осуществляет контроль и надзор в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также среды их обитания; организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения; за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; за использованием и охраной водных объектов; за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе Российской Федерации; за соблюдением требований законодательства РФ 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 и др.

Федеральное агентство водных ресурсов — это федеральный орган исполнительной власти, который осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов. Компетенция этого Агентства определена в Положении, утвержденном постановлением Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 282².

Агентство организует: территориальное перераспределение стока поверхностных вод, пополнение водных ресурсов подземных водных объектов; осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отно-

¹ СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3347.

² СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2564.

шении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях двух субъектов РФ и более; осуществление мероприятий по охране водоемов, которые полностью расположены на территориях соответствующих субъектов РФ и использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух субъектов РФ и более, а также по охране морей или их отдельных частей, предотвращению их загрязнения, засорения и истощения вод, осуществление мер по ликвидации последствий указанных явлений.

Также Росводресурсы осуществляет ведение государственного водного реестра; Российского регистра гидротехнических сооружений; разработку и реализацию в установленном порядке схем комплексного использования и охраны водных объектов; государственный мониторинг водных объектов и организацию его проведения и др.

Федеральное агентство по недропользованию действует на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 293¹. Это Агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования. Роснедра находится в ведении Минприроды России.

Агентство организует: государственное геологическое изучение недр; экспертизу проектов геологического изучения недр; проведение геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр; проведение 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.

Также Роснедра 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 горнодобывающего и перерабатывающего производства; предоставление в пользование за плату геологической информации о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр; выдачу заключе-

¹ СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2669.

ний 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; принятие решений о предоставлении права пользования участками недр; принятие решений об утверждении итогов конкурсов или аукционов на право пользования участками недр; выдачу, оформление и регистрацию лицензий на пользование недрами.

Агентство ведет государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственный баланс запасов полезных ископаемых, проводит государственный учет и обеспечивает ведение государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензий на пользование недрами и др.

Важную роль в решении вопросов охраны здоровья населения от вредного воздействия окружающей среды играет *Министерство здравоохранения и социального развития РФ* (Минздравсоцразвития России). Министерство действует на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 321¹.

Министерство вырабатывает государственную политику и осуществляет нормативно-правовое регулирование в сфере здравоохранения, социального развития, труда и защиты прав потребителей, включая вопросы санитарно-эпидемиологического благополучия населения, медико-биологической оценки воздействия на организм человека особо опасных факторов физической и химической природы, курортного дела и др.

Также Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении *Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека*.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) действует на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322². Это уполномоченный федераль-

¹ СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2898.

² СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2899.

ный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и потребительского рынка.

Роспотребнадзор осуществляет: надзор и контроль за исполнением требований законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и в области потребительского рынка, в том числе государственный санитарно-эпидемиологический надзор за соблюдением санитарного законодательства; санитарно-карантинный контроль в пунктах пропуска через Государственную границу РФ.

Данная Служба регистрирует впервые внедряемые в производство и ранее не использовавшиеся химические, биологические вещества и изготавливаемые на их основе препараты, потенциально опасные для человека (кроме лекарственных средств); информирует органы государственной власти, органы местного самоуправления и население о санитарно-эпидемиологической обстановке и о принимаемых мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия; организует в установленном порядке ведение социально-гигиенического мониторинга; организует деятельность системы государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ.

Министерство сельского хозяйства РФ (Минсельхоз России) в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450¹, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая карантин растений, мелиорацию земель, плодородие почв; по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель.

Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственной ему Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

Также Минсельхоз России принимает следующие нормативные правовые акты: правила и нормы в области мелиорации зе-

¹ СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2983.

мель; планы проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных и противоэрозионных мероприятий по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения; перечень карантинных объектов (вредителей растений, возбудителей болезней растений и растений-сорняков); порядок государственного учета показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения; порядок осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения; порядок осуществления государственного земельного контроля в отношении земель сельскохозяйственного назначения и др.

Кроме того, Минсельхоз России осуществляет государственный мониторинг земель сельскохозяйственного назначения и ведет учет федерального фонда мелиорированных земель, государственный каталог пестицидов и агрохимикатов и др.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, обращения лекарственных средств для ветеринарного применения, 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), функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных. Эта Служба действует на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 327¹.

Россельхознадзор осуществляет надзор за безопасным обращением с пестицидами и агрохимикатами, за безопасностью лекарственных средств для ветеринарного применения, кормов и кормовых добавок, изготовленных из генно-инженерно-модифицированных организмов, на всех стадиях производства и обращения. Эта Служба осуществляет государственный контроль за безопасным обращением с пестицидами и агрохимикатами.

В соответствии с Положением о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденным

¹ См.: Российская газета. 2004. 15 июля.

Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868¹, это Министерство (МЧС России) является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) согласно Положению об этой Службе, утвержденному постановлением Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457², является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции государственного мониторинга земель, геодезии и картографии, государственного земельного контроля. Росреестр находится в ведении Министерства экономического развития РФ.

Росреестр осуществляет государственный мониторинг земель в Российской Федерации (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственный земельный надзор.

Важные задачи в сфере охраны окружающей среды должна решать *Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору* (Ростехнадзор), которая действует на основании Положения о ней, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401³.

Служба принимает следующие нормативные правовые акты: требования к составу и содержанию документов, обосновывающих обеспечение безопасности ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов и (или) безопасности осуществляемой деятельности в области использования атомной энергии, необходимых для лицензирования деятельности в этой области, а также порядок проведения экспертизы указанных документов; методики разработки и установления нормативов предельно допустимых выбросов радиоактивных веществ в атмосферный воздух и нормативов допустимых сбросов радиоактивных веществ в водные объекты; порядок выдачи и форма разрешений на выбросы и сбросы радиоактивных веществ.

¹ СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2882.

² СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3052.

³ СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3348.

Также Ростехнадзор осуществляет контроль и надзор за соблюдением норм и правил в области использования атомной энергии; ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасностью (на объектах использования атомной энергии); безопасным ведением работ, связанных с использованием недр; соблюдением требований законодательства РФ в области обращения с радиоактивными отходами и др.

Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) действует на основании Положения о нем, утвержденного постановлением Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 736¹. Рослесхоз является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях); по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях); по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений.

Руководство деятельностью Федерального агентства лесного хозяйства осуществляет Правительство РФ.

Также Рослесхоз принимает следующие нормативные правовые акты: порядок исчисления расчетной лесосеки; порядок использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр и для разработки месторождений полезных ископаемых; порядок организации и осуществления лесопатологического мониторинга; правила заготовки древесины; правила заготовки живицы; правила заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов; правила заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений; правила использования лесов для ведения сельского хозяйства и др.

Агентство осуществляет установление возрастов рубок; рассмотрение в установленном порядке материалов о переводе земель лесного фонда или земельных участков земель лесного фонда в земли других (иных) категорий; отнесение лесов к защитным лесам и выделение особо защитных участков, установление и изменение их границ, отнесение лесов к эксплуатационным, резервным лесам, установление и изменение их границ; государственную инвентаризацию лесов и др.

¹ СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 5068.

Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство) действует на основании Положения о нем, утвержденного постановлением Правительства РФ от 11 июня 2008 г. № 444¹. Агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере рыбного хозяйства, в том числе рыболовства, рыбоводства (аквакультуры), товарного рыбоводства, сохранения водных биологических ресурсов, производства и реализации рыбной и иной продукции из водных биологических ресурсов, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота, а также в сфере охраны, рационального использования, изучения и 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, обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота и аварийно-спасательных работ в районах промысла при осуществлении рыболовства; по контролю (надзору) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов во внутренних водах Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод Российской Федерации, а также Каспийского и Азовского морей до определения их статуса, государственному надзору за торговым мореплаванием в части обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота в районах промысла при осуществлении рыболовства.

Руководство деятельностью Росрыболовства осуществляет Правительство РФ.

Федеральное агентство по рыболовству принимает следующие нормативные правовые акты: перечень видов живых организмов, являющихся живыми ресурсами континентального шельфа; порядок осуществления мероприятий по акклиматизации водных биологических ресурсов; перечень видов водных биологических ресурсов, отнесенных к объектам рыболовства; правила рыболовства для каждого рыбохозяйственного бассейна и др.

Агентство организует комплексное изучение водных биологических ресурсов в целях сохранения водных биологических ресурсов и среды их обитания; мероприятия по восстановлению водных биологических ресурсов и среды их обитания, нарушенных в результате стихийных бедствий и по иным причинам, и др.

¹ СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2979.

Также Росрыболовство осуществляет: ведение государственного кадастра объектов животного мира, принадлежащих к объектам рыболовства; разработку и представление на государственную экологическую экспертизу предложений об общих допустимых уловах водных биологических ресурсов; государственный мониторинг водных биологических ресурсов; определение и утверждение ежегодно общих допустимых уловов водных биологических ресурсов во внутренних водах Российской Федерации и др.

Особую роль в сфере управления охраной окружающей среды играет *Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»*. Правовой статус Корпорации определен в Федеральном законе от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»¹. Корпорация создается и действует в целях: проведения государственной политики; осуществления нормативно-правового регулирования; оказания государственных услуг и управления государственным имуществом в области использования атомной энергии; развития и безопасного функционирования организаций атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов Российской Федерации; обеспечения ядерной и радиационной безопасности; нераспространения ядерных материалов и технологий; развития атомной науки, техники и профессионального образования; осуществления международного сотрудничества в этой области.

В круг полномочий и функций, которые осуществляет Корпорация, входят: участие в обеспечении безопасности и охраны окружающей среды при использовании атомной энергии, в том числе информирование общественности по этим вопросам; проведение во взаимодействии с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти мероприятий по ликвидации последствий аварий при использовании атомной энергии; осуществление во взаимодействии с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти мероприятий по обеспечению безопасности ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ; разработка предложений о местах размещения и сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, о выводе этих объектов из эксплуатации, а также о последующем хранении радиоактивных отходов и др. (ст. 7 указанного Закона).

¹ СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

Глава 6. Оценка воздействия на окружающую природную среду и экологическая экспертиза

§ 1. Процедура оценки воздействия на окружающую природную среду

Понятие процедуры оценки воздействия на окружающую природную среду. В ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» оценка воздействия на окружающую среду (далее — ОВОС) определяется как вид деятельности по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления. Обязательность ОВОС при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности рассматривается как один из основных принципов охраны окружающей среды (ст. 3 указанного Закона).

Статья 32 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусматривает, что ОВОС проводится в отношении планируемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду, независимо от организационно-правовых форм собственности субъектов хозяйственной и иной деятельности. Требования к материалам ОВОС устанавливаются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

Приказом Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. № 372 утверждено Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации¹. Положение регламентирует процесс ОВОС и подготовки соответствующих материалов, являющихся основанием для разработки обосновывающей документации по объектам государственной экологической экспертизы.

Согласно Положению ОВОС — это процесс, способствующий принятию экологически ориентированного управленческого решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности посредством определения возможных неблагоприятных воздействий, оценки экологических последствий, учета общественного мнения, разработки мер по уменьшению и предотвращению воздействий (п. 1.1).

¹ См.: Российская газета. 2000. 1 сент.

Главная *цель* проведения ОВОС заключается в том, чтобы предотвратить или уменьшить степень негативного воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду и связанных с ней социальных, экономических и иных последствий.

Оценка воздействия на окружающую среду базируется на нескольких основополагающих *принципах*: презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной или иной деятельности; предупреждения возможных неблагоприятных воздействий на окружающую среду и в связи с этим отрицательных социальных, экономических и иных последствий; обеспечения участия общественности в проведении ОВОС; обеспечения научной обоснованности, достоверности результатов исследований, а также законности при проведении ОВОС.

При этом ОВОС проводится *путем* исследований, которые имеют научный характер, экологических, социальных и экономических аспектов возможных последствий реализации предполагаемой хозяйственной и иной деятельности.

Общим *объектом ОВОС* является намерение лица осуществить определенную деятельность, выраженное в соответствующей *документации, которая обосновывает эту деятельность*. Видами обосновывающей документации, при разработке которой должна проводиться ОВОС, являются: проекты целевых программ, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности; проекты соглашений о разделе продукции; материалы обоснования лицензий на осуществление деятельности, которая может оказать воздействие на окружающую среду; проекты технической документации на новую технику, технологию, а также технической документации на новые вещества, которые могут поступать в природную среду; материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового режима особо охраняемых природных территорий, и некоторые другие.

Следует подчеркнуть принципиально важный момент, что проведение ОВОС непосредственно связано с *государственной экологической экспертизой*. Намечаемая хозяйственная и иная деятельность — это деятельность, способная оказать воздействие на окружающую природную среду и являющаяся объектом экологической экспертизы (п. 1.1 названного Положения).

Поэтому ОВОС проводится только по тем объектам хозяйственной и иной деятельности, в отношении которых должна проводиться государственная экологическая экспертиза. Объекты государственной экологической экспертизы указаны в ст. 11 и 12

Федерального закона «Об экологической экспертизе». Статья 14 этого Закона предусматривает, что государственная экологическая экспертиза проводится при наличии в составе представляемых материалов документации, подлежащей государственной экологической экспертизе и содержащей материалы оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит государственной экологической экспертизе. Государственная экологическая экспертиза не может быть проведена без предшествующей ей ОВОС. Именно в этом заключается *правовое значение* ОВОС.

Результатами данной процедуры являются:

информация о характере и масштабах воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности, альтернативах ее реализации, оценке экологических и связанных с ними социально-экономических и иных последствий, возможности минимизации воздействий;

выявление и учет общественных предпочтений при принятии заказчиком решений;

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

Правовым выражением результатов ОВОС являются материалы по оценке воздействия, представляющие собой *комплект документации*, который одновременно является частью документации, представляемой на государственную экологическую экспертизу.

Правовая природа ОВОС состоит в том, что оценка воздействия на окружающую среду представляет собой довольно формализованную *процедуру*, в результате осуществления которой выявляются, анализируются и учитываются прямые или косвенные последствия воздействия планируемой хозяйственной и иной деятельности на природу. В законодательстве об охране окружающей среды закреплены правовые основы, условия, требования к проведению ОВОС, а также ее правовое значение.

Оценка воздействия на окружающую природную среду — это процедура, задачей которой является принятие экологически обоснованного решения о возможности реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности путем выявления и анализа вероятных негативных воздействий на окружающую среду, учета обществен-

ного мнения и разработки мер по предотвращению или уменьшению таких воздействий.

Условия проведения оценки воздействия на окружающую природную среду. При проведении данной процедуры заказчик (исполнитель) обеспечивает использование полной и достоверной исходной информации, средств и методов измерения, расчетов, оценок. *Заказчиком* признается юридическое или физическое лицо, отвечающее за подготовку документации по намечаемой деятельности в соответствии с нормативными требованиями и представляющее документацию на экологическую экспертизу. *Исполнитель работ по оценке воздействия на окружающую среду* — физическое или юридическое лицо, осуществляющее проведение оценки воздействия на окружающую среду, которому заказчик предоставил право на проведение данной процедуры.

Для проведения оценки воздействия на окружающую среду специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды предоставляют заказчику (исполнителю) имеющуюся у них информацию по экологическому состоянию территорий и воздействию аналогичной деятельности на природную среду.

Предусмотрено, что степень детализации и полноты проведения оценки воздействия на окружающую среду определяется исходя из особенностей намечаемой деятельности и должна быть достаточной для определения и оценки возможных экологических и иных последствий.

Результаты оценки воздействия на окружающую среду документально фиксируются и являются частью документации, представляемой на экологическую экспертизу.

Для того чтобы предупредить возможные неблагоприятные воздействия на окружающую среду в случае реализации намечаемой деятельности, заказчик (исполнитель) обязан рассмотреть альтернативные варианты. Должны быть выявлены, проанализированы и учтены последствия всех рассмотренных альтернативных вариантов, а также «нулевой вариант», т. е. отказ от деятельности.

Этапы проведения оценки воздействия на окружающую природную среду. Первый этап представляет собой *уведомление, предварительную оценку и составление технического задания на проведение оценки воздействия на окружающую среду*. Обязанности заказчика заключаются в том, что он:

готовит и представляет в органы власти обосновывающую документацию, в которой содержится общее описание намечаемой

деятельности, цели ее реализации и возможные альтернативы, а также описание условий ее реализации;

информирует общественность;

проводит предварительную оценку по основным положениям и документально фиксирует ее результаты;

проводит предварительные консультации, с тем чтобы определить участников процесса оценки, в том числе заинтересованной общественности.

На втором этапе проводятся *исследования по ОВОС* и готовится *предварительный вариант материалов по оценке*.

Исследования по ОВОС включают:

определение характеристик намечаемой деятельности и возможных альтернатив (в том числе отказа от деятельности);

анализ состояния территории, на которую может оказать влияние намечаемая деятельность (состояние природной среды, наличие и характер антропогенной нагрузки и т. п.);

выявление возможных воздействий намечаемой деятельности на окружающую среду с учетом альтернатив;

ОВОС (вероятности возникновения риска, степени, характера, масштаба, зоны распространения, а также прогнозирование экологических и связанных с ними социальных и экономических последствий);

определение мероприятий, которые должны свести к минимуму или предотвратить негативные воздействия;

подготовку предварительного варианта материалов по ОВОС намечаемой деятельности и ряд других вопросов.

Заказчик предоставляет возможность общественности ознакомиться с предварительным вариантом материалов по ОВОС и представить свои замечания.

На третьем этапе подготавливается *окончательный вариант материалов по ОВОС*. В окончательный вариант материалов должна включаться информация об учете поступивших замечаний и предложений, а также протоколы общественных слушаний (если таковые проводились). Окончательный вариант материалов по ОВОС утверждается заказчиком, передается для использования при подготовке обосновывающей документации и представляется на государственную экологическую экспертизу, а также на общественную экологическую экспертизу, если она проводится.

Порядок участия граждан и экологических организаций в процедуре оценки воздействия на окружающую природную среду. Информирование и участие общественности осуществляется на всех этапах

ОВОС. Участие общественности в подготовке и обсуждении материалов оценки обеспечивается заказчиком и организуется органами местного самоуправления или соответствующими органами государственной власти при содействии заказчика.

Информирование общественности осуществляется заказчиком. Информация в кратком виде публикуется в официальных изданиях, распространяется по радио, телевидению, в периодической печати и иными способами.

Заказчик (исполнитель) принимает и документирует замечания и предложения от общественности в течение 30 дней со дня опубликования информации. Заказчик обеспечивает доступ к техническому заданию по ОВОС с момента его утверждения и до окончания процесса оценки воздействия.

Общественные слушания — это оптимальная форма участия граждан в оценке воздействия на окружающую среду. Подробное обсуждение итогов ОВОС в результате общественных слушаний важно для достижения целей, поставленных заказчиком. Общественные слушания позволяют избежать формального рассмотрения материалов проведенной оценки, привлечь к слушанию общественные организации и объединения, отдельных граждан, проживающих на этой территории и заинтересованных в предотвращении экологически вредной деятельности предприятий¹. Критерием принятия решения о форме проведения общественных обсуждений, в том числе общественных слушаний, является степень экологической опасности намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

Порядок проведения общественных слушаний определяется органами местного самоуправления при участии заказчика (исполнителя) и содействии заинтересованной общественности. Все решения по участию общественности оформляются документально. Заказчик обеспечивает проведение общественных слушаний. Протокол проведения общественных слушаний входит в качестве одного из приложений в окончательный вариант материалов по ОВОС намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

Прием от граждан и общественных организаций письменных замечаний и предложений в период до принятия решения о реализации деятельности, документирование этих предложений обеспе-

¹ См.: *Круглов В. В.* Современные организационно-правовые проблемы охраны окружающей среды в промышленности России. Екатеринбург, 2000. С. 154.

чивается заказчиком в течение 30 дней после окончания общественного обсуждения. Заказчик обеспечивает доступ общественности к окончательному варианту материалов по ОВОС в течение всего срока с момента утверждения последнего и до принятия решения о реализации намечаемой деятельности.

В Положении определены *требования к материалам по ОВОС*, которые принимаются органами государственной экологической экспертизы. Материалы по оценке должны включать резюме нетехнического характера, содержащее важнейшие результаты и выводы ОВОС. Содержание материалов по оценке воздействия приведено в приложении к данному Положению.

Анализ учета экологических требований в документации по обоснованию предполагаемой деятельности. Инструкция по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности, утвержденная приказом Минприроды России от 29 декабря 1995 г. № 539¹, предусматривает специальные требования к экологическому обоснованию строительства объектов хозяйственной и иной деятельности в предпроектной и проектной документации. Так, экологическое обоснование осуществляется в целях оценки:

воздействия планируемой деятельности на окружающую среду; мероприятий по предотвращению и уменьшению негативного влияния на природу;

сохранения природы и создания благоприятных условий для жизни людей.

Экологические требования должны учитываться при выборе места размещения объектов, при разработке технических, технологических и иных проектных решений по снижению воздействия на окружающую среду и мероприятий по охране природной среды. Обосновывающие материалы по выбору места размещения объекта должны разрабатываться на вариантной основе.

Предусмотрено, что приоритетным при выборе площадки размещения объекта является вариант, когда *прогнозируемый экологический риск* намечаемой деятельности будет минимальным.

Материалы по экологическому обоснованию проектных решений должны быть достаточными для оценки:

прогнозируемого воздействия планируемой деятельности на окружающую среду;

рациональности использования природных ресурсов;

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

прогрессивности технологических решений при строительстве и эксплуатации объекта;

уровня экологической опасности применяемой и производимой продукции, а также отходов производства, возможности их размещения;

оптимальности выбранных мероприятий по охране природы и сохранению историко-культурного наследия, их эффективности и достаточности;

ущерба природной среде и населению.

По общему правилу в материалах, обосновывающих проектные решения, должна содержаться исчерпывающая информация о воздействии объекта на окружающую среду при строительстве и эксплуатации объекта в нормальном режиме работы и при возможных залповых и аварийных выбросах (сбросах), а также аргументация выбора природоохранных мероприятий.

Выбор оптимального проектного решения по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды должен быть основан на принципах сохранения и улучшения окружающей среды и минимизации воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду.

Экологический риск и принятие экологически обоснованного решения. Согласно п. 6.8 Инструкции по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности приоритетным при выборе площадки размещения объекта должен быть вариант, где прогнозируемый экологический риск намечаемой деятельности будет *минимальным*. Эта норма является принципиально важной, однако реализовать ее весьма непросто. Проблема в том, что отсутствуют правовые критерии признания экологического риска минимальным.

Общее определение понятия «риск» содержится в ст. 2 Федерального закона «О техническом регулировании». *Риск* — это вероятность причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений с учетом тяжести этого вреда. Это определение охватывает несколько различных понятий о риске здоровью, окружающей среде, гибели или повреждения имущества.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» определяет *экологический риск* как вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной дея-

тельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера.

Каким образом, на основании каких критериев можно признать решение экологически обоснованным, используя понятие экологического риска и тем самым выявив разумное соотношение таких принципов охраны окружающей среды, как принцип презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности и принцип допустимости воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды?

Решить этот вопрос можно путем закрепления в законодательстве *градации степеней экологического риска*, чтобы выявить *приемлемый уровень риска*. Должны быть разработаны и применяться правила, по которым возможно оценить значимость риска, т. е. критерии экологического риска. На данном этапе этот вопрос решается на субъективном уровне путем выявления мнения профессионалов — специалистов в области естественных наук, экологов и экономистов.

Определение градации степеней экологического риска необходимо для того, чтобы осуществлять *сравнительную оценку экологического риска*. Оценка экологического риска представляет собой процесс подготовки выводов представителей различных научных дисциплин по виду и степени потенциального вредного воздействия на окружающую среду и здоровье людей. Суть этого процесса, который осуществляется в целях установления приоритетов среди круга проблем, связанных с охраной окружающей среды, заключается в сравнительной характеристике выраженности и значимости различных по своей природе и происхождению неблагоприятных эффектов, оказывающих влияние на здоровье населения, условия и качество жизни, качество окружающей среды, сельскохозяйственное производство и т. д. Пока же сравнительная оценка проводится на основе экспертных заключений и сравнительного анализа экономического ущерба.

Несмотря на отмеченные пробелы в законодательстве, следует отметить тенденцию учета экологического риска и риска здоровью населения при принятии экологически значимых решений на уровне подзаконных актов и методических указаний. Так, Положение о порядке оценки риска загрязнения окружающей среды здоровью населения в Российской Федерации (оценки риска) и Основные направления адаптации и внедрения в Российской Федерации методологии оценки риска загрязнения окружающей среды здоровью населения (оценки риска) были утверждены поста-

новлениями Главного государственного санитарного врача РФ № 25 и Главного государственного инспектора РФ по охране природы № 03-19/24-3483 от 10 ноября 1997 г.¹ Министерством здравоохранения РФ 27 февраля 2001 г. № 11-3/61-09 утверждены Методические рекомендации по обработке и анализу данных, необходимых для принятия решений в области охраны окружающей среды и здоровья населения².

Иные виды оценки воздействия на окружающую природную среду. Кроме процедуры ОВОС законодательство предусматривает, условно говоря, несколько видов оценки воздействия на окружающую среду. Так, законодательство о градостроительстве закрепляет *требование об оценке и о прогнозе возможных изменений природных и техногенных условий территории применительно к объекту капитального строительства при проведении инженерных изысканий*. Проводится также *ОВОС особой экономической зоны*. Должна осуществляться *ОВОС при утверждении проектов, осуществляемых в соответствии со ст. 6 Киотского протокола*. Ряд нормативных актов предусматривает также *иные виды оценки и анализа воздействия на окружающую среду*.

Эти виды оценки принципиально отличаются от ОВОС по самому главному признаку: они не имеют характера формализованной процедуры. На них не распространяется действие правовых норм, которые регулируют порядок проведения ОВОС. Более того, в подавляющем большинстве случаев не установлено никаких условий и требований к порядку такой оценки.

Статья 47 ГсК РФ предусматривает необходимость *оценки и прогноза возможных изменений природных и техногенных условий территории применительно к объекту капитального строительства при проведении инженерных изысканий*. Инженерные изыскания выполняются для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства. Не допускаются подготовка и реализация проектной документации без выполнения соответствующих инженерных изысканий. Такие изыскания выполняются в целях получения материалов о природных условиях территории, на которой будут осуществляться строительство, реконструкция объектов капитального строительства, и *факторах техногенного воздействия на окружающую среду*, о прогнозе их изменений, необходимых для разработки решений относительно такой территории.

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Там же.

Результаты инженерных изысканий представляют собой документ о выполненных инженерных изысканиях. В нем содержатся материалы, отражающие сведения о задачах инженерных изысканий, о местоположении территории, на которой планируется осуществлять строительство, реконструкцию объекта капитального строительства, о результатах комплексного изучения природных и техногенных условий указанной территории, в том числе о *результатах изучения, оценки и прогноза возможных изменений природных и техногенных условий указанной территории применительно к объекту капитального строительства* при осуществлении строительства, реконструкции такого объекта и после их завершения и о результатах оценки влияния строительства, реконструкции такого объекта на другие объекты капитального строительства.

В соответствии с Перечнем видов инженерных изысканий, утвержденным постановлением Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 20¹, к основным видам инженерных изысканий относятся изыскания: инженерно-геодезические; инженерно-геологические; инженерно-гидрометеорологические; инженерно-экологические; инженерно-геотехнические. Специальными видами инженерных изысканий являются: геотехнические исследования; обследования состояния грунтов оснований зданий и сооружений, их строительных конструкций; поиск и разведка подземных вод для целей водоснабжения; локальный мониторинг компонентов окружающей среды; разведка грунтовых строительных материалов; локальные обследования загрязнения грунтов и грунтовых вод.

Положение о выполнении инженерных изысканий для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, утвержденное постановлением Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 20, устанавливает порядок выполнения инженерных изысканий для изучения природных условий и факторов техногенного воздействия в целях рационального и безопасного использования территорий и расположенных на них земельных участков, подготовки данных по обоснованию материалов, необходимых для территориального планирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства и других целей.

¹ СЗ РФ. 2006. № 4. Ст. 392.

Инженерные изыскания выполняются в соответствии с требованиями технических регламентов, а также с учетом материалов и данных инженерных изысканий, которые хранятся в государственном фонде материалов и данных инженерных изысканий, а также в информационных системах обеспечения градостроительной деятельности.

Инженерные изыскания и отдельные их виды могут выполняться физическими или юридическими лицами, которые соответствуют требованиям законодательства РФ, предъявляемым к лицам, выполняющим инженерные изыскания. Основанием для выполнения инженерных изысканий является заключаемый между заказчиком (застройщиком) и исполнителем договор, к которому прилагаются техническое задание и программа выполнения инженерных изысканий.

Заказчик (застройщик) и исполнитель определяют состав работ, осуществляемых в ходе инженерных изысканий как основных, так и специальных видов, их объем и метод выполнения с учетом специфики соответствующих территорий и расположенных на них земельных участков. Материалы и результаты инженерных изысканий оформляются в виде отчетной документации о выполнении инженерных изысканий, состоящей из текстовой и графической частей, а также приложений к ней (в текстовой, графической, цифровой и иных формах).

Материалы и результаты инженерных изысканий подлежат *государственной экспертизе* в соответствии с Положением об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, утвержденным постановлением Правительства РФ от 5 марта 2007 г. № 145¹. Такого рода оценка воздействия на окружающую среду связана с проведением *государственной экспертизы проектной документации*.

Должна проводиться также *ОВОС особой экономической зоны*. Так, в соответствии с Положением о проведении конкурса по отбору заявок на создание особых экономических зон, утвержденным постановлением Правительства РФ от 13 сентября 2005 г. № 563², для оценки целесообразности и эффективности создания туристско-рекреационной особой экономической зоны должна учитываться оценка экологического состояния территории и ОВОС особой экономической зоны. Правила оформления и пода-

¹ СЗ РФ. 2007. № 11. Ст. 1336.

² СЗ РФ. 2005. № 38. Ст. 3821.

чи заявки на создание особой экономической зоны, утвержденные постановлением Правительства РФ от 13 сентября 2005 г. № 564¹, требуют, чтобы в заявке на создание особой экономической зоны туристско-рекреационного типа содержалась оценка экологического состояния территории и оценка воздействия на окружающую среду особой экономической зоны.

Положение о порядке подготовки, рассмотрения и проведения государственной экспертизы технико-экономических и коммерческих предложений и обоснований целесообразности, эффективности и возможности участия российских организаций в строительстве объектов за границей на основе межправительственных соглашений об экономическом и техническом сотрудничестве, утвержденное постановлением Правительства РФ от 13 сентября 1994 г. № 1060², определяет порядок взаимодействия органов государственной власти при подготовке, рассмотрении и проведении государственной экспертизы технико-экономических и коммерческих предложений и обоснований целесообразности, эффективности и возможности участия российских организаций в строительстве объектов за границей на этапах, предшествующих подписанию межправительственных соглашений об экономическом и техническом сотрудничестве. Предусмотрено, что обоснования должны содержать результаты проведения *оценки воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду* и предложения по осуществлению природоохранных мероприятий, а также мер экологической безопасности населения. Очевидно, что в таких случаях должно учитываться зарубежное законодательство об охране окружающей среды. Порядок и условия проведения указанной оценки не определены.

Постановлением Правительства РФ от 18 декабря 1997 г. № 1580 «Об обеспечении выполнения положений Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике»³ установлено, что российские физические и юридические лица могут осуществлять деятельность в районе действия Договора об Антарктике только на основе надлежаще оформленных разрешений, подтверждающих соответствие этой деятельности требованиям Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике, подписанного в г. Мадриде 4 октября 1991 г. Такие разрешения выдаются на основании заявок российских физических и юридических

¹ СЗ РФ. 2005. № 38. Ст. 3822.

² СЗ РФ. 1994. № 21. Ст. 2402.

³ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5821.

лиц и заключения об *оценке воздействия планируемой деятельности в районе действия Договора об Антарктике на окружающую среду Антарктики* и зависящие от нее и связанные с ней экосистемы. Порядок и условия проведения такой оценки не урегулированы.

Статья 12 Федерального закона «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» предусматривает, что государственная регистрация пестицидов и агрохимикатов проводится на основе заключений экспертизы результатов регистрационных испытаний на срок два года в случае необходимости проведения дополнительных исследований по *оценке опасности негативного воздействия пестицидов и агрохимикатов на здоровье людей и окружающую природную среду*.

Для того чтобы выявить и оценить потенциальные или реальные негативные воздействия на природную среду применяются *различные виды, способы оценки и анализа*, которые имеют естественно-научный, экономический и иной характер. В отличие от видов оценки, рассмотренных выше, результаты которых в некоторых случаях имеют правовой характер, результаты естественно-научных, экономических видов оценки воздействия на окружающую среду не имеют прямо выраженного правового характера. Так, мониторинг окружающей среды (экологический мониторинг) — это комплексная система наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов. В качестве одного из методов экономического регулирования в области охраны окружающей среды ст. 14 Федерального закона «Об охране окружающей среды» рассматривает проведение *экономической оценки* воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

Постановлением Федерального горного и промышленного надзора России от 10 июля 2001 г. № 30 утверждены Методические указания по проведению анализа риска опасных производственных объектов¹, в которых анализ риска аварии рассматривается как процесс идентификации опасностей и оценки риска аварии на опасном производственном объекте для отдельных лиц или групп людей, имущества или окружающей природной среды. *Оценка риска аварии* — это процесс, используемый для определения вероятности (или частоты) и степени тяжести последствий реализации

¹ См.: Безопасность труда в промышленности. 2001. № 10.

опасностей аварий для здоровья человека, имущества и окружающей природной среды.

Неправовой характер имеет *общая оценка вероятных воздействий на окружающую среду*, которая проводится при реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов в соответствии с Методическими указаниями по разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов, утвержденными приказом Министерства природных ресурсов РФ от 4 июля 2007 г. № 169¹.

Указанные виды оценки и анализа необходимо отличать от формализованной процедуры оценки воздействия на окружающую среду.

§ 2. Процедура проведения экологической экспертизы

Понятие экологической экспертизы. Экологическая экспертиза согласно ст. 33 Федерального закона «Об охране окружающей среды» проводится в целях установления соответствия документов и (или) документации, обосновывающих планируемую хозяйственную и иную деятельность, требованиям в области охраны окружающей среды.

Особо следует отметить, что согласно ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, в том числе на проект которой имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы, включая деятельность по изъятию компонентов природной среды, подлежит возмещению заказчиком и (или) субъектом хозяйственной и иной деятельности.

Порядок проведения экологической экспертизы урегулирован Федеральным законом «Об экологической экспертизе». *Экологическая экспертиза* — установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду (ст. 1 названного Закона).

¹ БНА. 2007. № 38.

Данное определение не соответствует целям, задачам и правовой природе экологической экспертизы. В действительности экологическая экспертиза должна представлять собой процедуру, в процессе проведения которой выявляется соответствие намечаемой хозяйственной и иной деятельности установленным экологическим требованиям в целях предупреждения вероятных неблагоприятных воздействий на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий и определяется возможность реализации такого рода деятельности.

Экологическая экспертиза, особенно государственная, является правовой мерой обеспечения выполнения экологических требований при принятии экологически значимых решений. Процедура экологической экспертизы является формой предупредительного экологического контроля. Она является также инструментом поддержания экологического правопорядка, обеспечивает реализацию и защиту права каждого на благоприятную окружающую среду, представляет собой источник экологически значимой информации, служит средством доказывания при разрешении споров в сфере охраны окружающей природной среды.

Принципы экологической экспертизы. Принципы, которые лежат в основе проведения экологической экспертизы, сформулированы в ст. 3 Федерального закона «Об экологической экспертизе».

Принцип презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности заключается в следующем. Законодательство исходит из того, что любая деятельность, прежде всего, естественно, хозяйственная, связанная с использованием природных ресурсов, влечет негативное воздействие на окружающую среду.

Обязательность проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы означает, что если объект планируемой деятельности относится к прямо перечисленным в указанном Законе, то решение об осуществлении такой деятельности не может быть принято до тех пор, пока не получено положительное заключение экспертизы.

Принцип комплексности оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий заключается в том, что в результате проведения экологической экспертизы должен быть проведен анализ возможных вредных воздействий не только в отношении одного или нескольких объектов природы. Должна быть проведена максимально полная и исчерпывающая оценка потенциальных вредных воздействий на все компоненты

окружающей среды, всю окружающую природную среду как единое целое.

Обязательность учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы означает, что должны быть проведены оценка и анализ тех сторон планируемой деятельности, которые связаны с экологически безопасным функционированием хозяйственных объектов. В проектной документации должны содержаться такие условия эксплуатации объекта, которые в максимально возможной степени исключали бы вероятность возникновения аварий или катастроф, влекущих причинение вреда жизни и здоровью людей, окружающей среде.

Обязанностью заказчика является представление на экологическую экспертизу документации, которая должна содержать реальную и исчерпывающую информацию, касающуюся объекта экспертизы. Соответственно обязанностью государственной экологической экспертизы является оценка с этой точки зрения представленной документации. В этом заключается *принцип достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу*.

Принцип независимости экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы заключается в том, что эксперт ничем не связан при осуществлении своих полномочий и вправе свободно выражать свое мнение. Этот принцип говорит о недопустимости оказания какого-либо влияния или давления на эксперта или экспертную комиссию.

Содержание принципа научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы в следующем. Хотя эксперт и экспертная комиссия свободны в оценке представленной документации, однако существуют пределы этой свободы. Так, заключение экологической экспертизы должно быть научно обоснованным, соответствовать современному уровню развития научных знаний в исследуемом направлении. Требование объективности означает, что в заключении экспертной комиссии должно быть отражено реально существующее положение, лишенное какого-либо предвзятого представления. Эксперт обязан соотносить свои профессиональные выводы о возможности или невозможности реализации проекта, сообразуя их с нормами действующего законодательства.

Гласность, участие общественных организаций (объединений), учет общественного мнения означают, что заинтересованные стороны должны быть осведомлены о том, как проходит процесс экспертизы. Представители общественных экологических организаций

вправе участвовать в проведении экспертизы. При этом экспертная комиссия *учитывает* общественное мнение о намечаемой деятельности, однако это мнение не является *обязательным для комиссии*.

Принцип ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы означает, что эта процедура должна быть проведена в строгом соответствии с теми требованиями, которые предусмотрены действующим законодательством. Несоблюдение этих требований является основанием для привлечения экспертов к ответственности.

Виды экологической экспертизы. Существует два вида экологической экспертизы: *государственная экологическая экспертиза* и *общественная экологическая экспертиза*.

Государственная экологическая экспертиза организуется и проводится федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы и органами государственной власти субъектов РФ в порядке, установленном Федеральным законом «Об экологической экспертизе», иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Государственная экологическая экспертиза проводится на *федеральном уровне и уровне субъектов РФ*.

Что касается общественной экологической экспертизы, то она 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.

Объекты экологической экспертизы. Все объекты экологической экспертизы делятся на два основных вида. Это объекты, которые подлежат *государственной экологической экспертизе*, и объекты *общественной экологической экспертизы*. Объекты государственной экологической экспертизы в свою очередь подразделяются на объекты *федерального уровня и уровня субъектов РФ*¹.

¹ Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (СЗ РФ. 2006. № 52. Ч. 1. Ст. 5498) кардинально сократил перечень объектов экологической экспертизы в интересах строительных компаний, что, естественно, противоречит публичным интересам охраны окружающей среды.

Объектами государственной экологической экспертизы федерального уровня согласно ст. 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» являются:

проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации;

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 Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹ (за исключением материалов обоснования лицензий на осуществление деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов) и с 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 федеральных законах от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»², от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»³, от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»⁴;

¹ СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

² СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694.

³ СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6273.

⁴ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.

проектная документация объектов, строительство, реконструкцию 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 которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, в случаях, если строительство, реконструкция 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 классов опасности;

проектная документация искусственных земельных участков, создание которых предполагается осуществлять на водных объектах, находящихся в собственности Российской Федерации;

объект государственной экологической экспертизы, указанный выше и ранее получивший положительное заключение государственной экологической экспертизы, в случаях: доработки такого объекта по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы; реализации такого объекта с отступлениями от документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы, и (или) в случае внесения изменений в указанную документацию; истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы; внесения изменений в документацию, получившую положительное заключение государственной экологической экспертизы.

Государственная экологическая экспертиза объектов регионального уровня в соответствии со ст. 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе» проводится органами государственной власти субъектов РФ. К числу объектов государственной экологической экспертизы регионального уровня относятся (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 Федеральным законом «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 которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, за исключением проектной документации таких объектов, указанных в ст. 11 данного Федерального закона, в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ;

объект государственной экологической экспертизы регионального уровня, указанный в данной статье и ранее получивший положительное заключение государственной экологической экспертизы, в случаях: доработки такого объекта по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы; реализации такого объекта с отступлениями от документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы, и (или) в случае внесения изменений в указанную документацию; истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы; внесения изменений в документацию, на которую имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы.

Что касается объектов общественной экологической экспертизы, то согласно ст. 21 указанного Закона эта экологическая экспертиза может проводиться в отношении указанных выше объектов, за исключением тех, сведения о которых составляют государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну.

Проектная документация на хозяйственные и иные объекты, не включенные в перечень объектов экологической экспертизы, предусмотренный Федеральным законом «Об экологической экспертизе», подлежит государственной экспертизе в порядке, установленном ГсК РФ и Положением об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, утвержденным постановлением Правительства РФ от 5 марта 2007 г. № 145.

Вопросы проведения государственной экологической экспертизы отражены в ряде законодательных актов. Согласно ст. 40 Федерального закона «Об охране окружающей среды» размещение ядерных установок, в том числе атомных станций, осуществляется при наличии по проектам и иным обосновывающим материалам положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных государственных экспертиз, предусмотренных законодательством РФ и подтверждающих экологическую и радиационную безопасность ядерных установок.

Строительство и эксплуатация объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки и хранения нефти и газа, расположенных в акваториях водных объектов, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ, допускаются при наличии положительных заключений государственной экологической экспертизы, государственной экспертизы проектной документации и иных установленных законодательством государственных экспертиз после восстановления загрязненных земель (ст. 46 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

В соответствии со ст. 48 данного Закона ввоз в Россию из иностранных государств облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов для осуществления временного технологического хранения и (или) их переработки разрешается в случае, если проведены государственная экологическая экспертиза и иные государственные экспертизы соответствующего проекта, обоснованы общее снижение риска радиационного воздействия и повышение уровня экологической безопасности в результате реализации соответствующего проекта.

Запрещаются производство, разведение и использование растений, животных и других организмов, не свойственных естественным экологическим системам, а также созданных искусственным путем, без разработки эффективных мер по предотвращению их неконтролируемого размножения, положительного заключения государственной экологической экспертизы, разрешения федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды, иных федеральных органов исполнительной власти (ст. 50 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» закрепляет правило о том, что все виды хозяйственной и иной деятельности во внутренних морских водах и в территориальном море могут

осуществляться только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы, проводимой за счет пользователя природными ресурсами внутренних морских вод и территориального моря. Объектами государственной экологической экспертизы являются проекты федеральных программ, другие документы и (или) документация, имеющие отношение к региональному геологическому изучению, геологическому изучению, разведке и добыче минеральных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря, рыболовству, созданию, эксплуатации, использованию искусственных островов, установок, сооружений, прокладке подводных кабелей, трубопроводов, проведению буровых работ, захоронению отходов и других материалов во внутренних морских водах и в территориальном море. Аналогичные требования содержатся в ст. 31 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» и в ст. 27 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации».

Согласно ст. 20 Федерального закона «О животном мире» обязательной государственной экологической экспертизе подлежат удобрения, пестициды и биостимуляторы роста растений, а также материалы, обосновывающие объемы (лимиты, квоты) изъятия объектов животного мира и проведения работ по акклиматизации и гибридизации этих объектов.

Государственной экологической экспертизе в обязательном порядке подлежит единый проект, предусматривающий осуществление внешнеторговой сделки, связанной с ввозом в Российскую Федерацию облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов из иностранных государств, и реализацию специальной экологической программы, финансирование которой осуществляется за счет средств, полученных от этой внешнеторговой сделки. Такие внешнеторговые сделки заключаются специально уполномоченной Правительством РФ организацией только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы (ст. 5 Федерального закона от 10 июля 2001 г. № 92-ФЗ «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории»¹).

В соответствии со ст. 10 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» Правительство РФ в исключительных случаях при наличии положительного заключения экологической и санитарно-эпиде-

¹ СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2947.

миологической экспертизы разрешает использование природных лечебных ресурсов для целей, не связанных с лечением, профилактикой и отдыхом населения, если это не повлечет ущерба для курортно-рекреационного потенциала соответствующих территорий.

Создание новых мест погребения, реконструкция действующих мест погребения возможны при наличии положительного заключения экологической и санитарно-гигиенической экспертизы (ст. 16 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле»¹).

Перевод земель особо охраняемых территорий и объектов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию осуществляется при наличии положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных установленных федеральными законами экспертиз, если их использование по целевому назначению ввиду утраты ими особого природоохранного, научного, историко-культурного, эстетического, рекреационного, оздоровительного и иного особо ценного значения невозможно (ст. 10 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»²).

Статья 10 Федерального закона «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» предусматривает, что экспертиза результатов регистрационных испытаний пестицидов и агрохимикатов включает в том числе государственную экологическую экспертизу пестицидов и агрохимикатов, осуществляемую специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Процедура проведения государственной экологической экспертизы. Порядок проведения государственной экологической экспертизы регулируется не только Федеральным законом «Об экологической экспертизе», но и Положением о порядке проведения государственной экологической экспертизы, утвержденным постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 698³.

Обязанность осуществления рассматриваемой функции управления возложена на Федеральную службу по надзору в сфере природопользования. Положение об этой Службе, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400, преду-

¹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 146.

² СЗ РФ. 2004. № 52. Ч. 1. Ст. 5276.

³ СЗ РФ. 1996. № 40. Ст. 4648.

считывает, что Росприроднадзор является уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы.

Государственная экологическая экспертиза проводится при условии соответствия формы и содержания представляемых заказчиком материалов установленным требованиям, порядку проведения государственной экологической экспертизы и при наличии в составе представляемых материалов:

документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, в объеме, который определен в установленном порядке, и содержащей материалы *оценки воздействия на окружающую природную среду* хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит государственной экологической экспертизе;

положительных заключений и (или) документов согласований органов федерального надзора и контроля с органами местного самоуправления, получаемых в установленном законодательством РФ порядке;

заключений федеральных органов исполнительной власти по объекту государственной экологической экспертизы в случае его рассмотрения этими органами и заключений общественной экологической экспертизы в случае ее проведения;

материалов обсуждений объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованных органами местного самоуправления.

Государственная экологическая экспертиза проводится при условии ее предварительной оплаты заказчиком в полном объеме и в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы. Начало срока проведения государственной экологической экспертизы устанавливается не позднее чем через один месяц после ее оплаты и приемки комплекта необходимых материалов и документов в полном объеме и количестве. Срок проведения государственной экологической экспертизы определяется сложностью объекта экспертизы, но не должен превышать шесть месяцев.

Государственная экологическая экспертиза проводится экспертной комиссией, образованной федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов РФ для проведения экологической экспертизы конкретного объекта. Результатом проведения государственной экологической экспертизы является *заключение государственной экологической экспертизы*. Повторное проведение

государственной экологической экспертизы осуществляется на основании решения суда или арбитражного суда.

В состав экспертной комиссии государственной экологической экспертизы включаются внештатные эксперты. Могут включаться в качестве экспертов штатные сотрудники органов государственной власти субъектов РФ, которые осуществляют государственную экологическую экспертизу.

Экспертом государственной экологической экспертизы является специалист, обладающий научными или практическими познаниями по рассматриваемому вопросу и привлеченный к проведению государственной экологической экспертизы по соответствующим направлениям науки, техники, технологии. *Экспертом* государственной экологической экспертизы не может быть представитель заказчика документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, или разработчика объекта государственной экологической экспертизы, гражданин, состоящий в трудовых или иных договорных отношениях с заказчиком или с разработчиком, а также представитель юридического лица, состоящего с заказчиком или разработчиком в договорных отношениях.

Заключением государственной экологической экспертизы является документ, подготовленный экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, содержащий обоснованные выводы о соответствии документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды. Заключение должно быть одобрено квалифицированным большинством списочного состава экспертной комиссии и соответствовать заданию на проведение экологической экспертизы, которое выдается федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов РФ. Форма заключения государственной экологической экспертизы утверждена приказом Минприроды России от 28 сентября 1995 г. № 392¹.

К заключению прилагаются особые обоснованные мнения ее экспертов, не согласных с принятым этой экспертной комиссией заключением. Заключение экспертной комиссии после его утверждения федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

субъектов РФ приобретает статус заключения государственной экологической экспертизы. Следует отметить, что утверждение заключения является актом, подтверждающим соответствие порядка проведения государственной экологической экспертизы требованиям законодательства. Заключение государственной экологической экспертизы направляется заказчику.

Заключение государственной экологической экспертизы, за исключением проектов нормативных правовых актов РФ, может быть *положительным* или *отрицательным*. Положительное заключение государственной экологической экспертизы является одним из обязательных условий финансирования и реализации объекта государственной экологической экспертизы. Положительное заключение имеет юридическую силу в течение срока, определенного федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов РФ. Положительное заключение государственной экологической экспертизы теряет юридическую силу в случаях: доработки объекта государственной экологической экспертизы по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы; изменения условий природопользования федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей природной среды; реализации объекта государственной экологической экспертизы с отступлениями от документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы, и (или) внесения изменений в указанную документацию; истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы; внесения изменений в проектную и иную документацию после получения положительного заключения государственной экологической экспертизы.

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

В случае отрицательного заключения государственной экологической экспертизы заказчик вправе представить материалы на повторную государственную экологическую экспертизу при условии их переработки с учетом замечаний, изложенных в заключении. Заключение государственной экологической экспертизы могут быть оспорены в судебном порядке.

Процедура проведения общественной экологической экспертизы. В соответствии со ст. 19 Федерального закона «Об экологической

экспертизе» граждане и общественные организации (объединения) в области экологической экспертизы имеют право:

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.

При подготовке заключения государственной экологической экспертизы экспертной комиссией и при принятии решения о реализации объекта государственной экологической экспертизы должны рассматриваться материалы, направленные в экспертную комиссию и отражающие общественное мнение.

Инициаторами проведения общественной экологической экспертизы могут быть граждане, общественные организации (объединения) и органы местного самоуправления (ст. 20 данного Закона).

Общественная экологическая экспертиза проводится до проведения государственной экологической экспертизы или одновременно с ней. Общественная экологическая экспертиза может проводиться независимо от проведения государственной экологической экспертизы тех же объектов экологической экспертизы.

Общественная экологическая экспертиза осуществляется при условии государственной регистрации заявления общественных организаций (объединений) о ее проведении. Орган местного самоуправления в семидневный срок со дня подачи заявления о проведении общественной экологической экспертизы обязан его зарегистрировать или отказать в его регистрации. Общественные организации (объединения), организующие общественную экологическую экспертизу, обязаны известить население о начале и результатах ее проведения.

В государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы может быть отказано в случаях, если:

общественная экологическая экспертиза ранее была дважды проведена в отношении объекта общественной экологической экспертизы;

общественная экологическая экспертиза проводилась в отношении объекта, сведения о котором составляют государственную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну;

порядок государственной регистрации общественной организации (объединения) не соответствует установленному порядку;

устав общественной организации (объединения), организующей и проводящей общественную экологическую экспертизу, не соответствует установленным требованиям;

установленные требования к содержанию заявления о проведении общественной экологической экспертизы не выполнены.

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.

Принципиально важным является то обстоятельство, что заключение общественной экологической экспертизы приобретает юридическую силу после утверждения его федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органом государственной власти субъекта РФ.

Заключения общественной экологической экспертизы могут публиковаться в средствах массовой информации, передаваться органам местного самоуправления, органам государственной экологической экспертизы, заказчикам документации, подлежащей общественной экологической экспертизе, и другим заинтересованным лицам.

Права и обязанности заказчиков документации, подлежащей экологической экспертизе. Процессуальные права заказчиков документации, которая подлежит экологической экспертизе, сформулированы в ст. 26 Федерального закона «Об экологической экспертизе». Так, они имеют право:

получать от федерального органа исполнительной власти в области экологической экспертизы или органа государственной власти субъекта РФ, организующего проведение государственной эко-

логической 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.

Названный Закон (ст. 27) устанавливает также круг обязанностей заказчиков документации, подлежащей экологической экспертизе. Заказчики обязаны:

представлять на экологическую экспертизу документацию в соответствии с установленными требованиями, 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.

Соотношение процедур оценки воздействия на окружающую природную среду и экологической экспертизы. ОВОС и экологическая экспертиза являются взаимосвязанными элементами единого правового института. Именно поэтому в Положении об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденном приказом Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. № 372, используется понятие *национальная процедура оценки возможного воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду*, которое объединяет рассматриваемые процедуры.

Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза преследуют практически одни и те же цели и задачи — проанализировать и оценить возможное вредное воздействие на окружающую среду, установить соответствие мер по предотвращению такого воздействия, предусмотренных в соответствующей документации, требованиям законодательства об охране окружающей среды.

Несмотря на такую общность, ОВОС и государственная экологическая экспертиза — разные процедуры. Так, имеются различия в предмете данных процедур. Экологическая экспертиза — это установление соответствия *документов и (или) документации*, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям; ОВОС проводится в отношении *планируемой хозяйственной и иной деятельности*, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду.

Также ОВОС проводится на стадии *разработки обосновывающей документации*, нередко еще до начала процесса проектирования. Экологическая экспертиза осуществляется в отношении *предпроектной документации* или уже *законченной проектной документации*, которая представляется на экспертизу.

Кроме того, ОВОС проводится самим *инициатором* предполагаемой хозяйственной или иной деятельности — заказчиком или исполнителем. Это его обязанность. Государственная экологическая экспертиза проводится *экспертными комиссиями* соответствующих государственных органов.

Государственная экологическая экспертиза по своему характеру является важнейшей функцией управления в сфере охраны окружающей среды, которую осуществляют соответствующие органы; ОВОС не может рассматриваться как функция управления, поскольку она осуществляется инициатором предполагаемой хозяйственной или иной деятельности.

Что касается общественной экологической экспертизы, то она является неотъемлемым элементом экологической правоспособности гражданина и общественных экологических организаций как юридических лиц и так же, как и ОВОС, не является управленческой функцией.

Глава 7. Экономико-правовое регулирование охраны окружающей природной среды

§ 1. Значение экономико-правового регулирования охраны окружающей природной среды

Понятие экономико-правовых мер охраны окружающей природной среды. Применение методов социально-экономического воздействия в отношении юридических и физических лиц, деятельность которых оказывает воздействие на состояние природы, с тем чтобы побудить их выполнять требования законодательства об охране окружающей среды, представляет собой экономическое регулирование в сфере охраны окружающей среды. Система таких методов вместе с экологическим воспитанием, обучением, законодательными и подзаконными нормативными актами, организационными и контрольно-надзорными мероприятиями должна создать подходящую нравственную атмосферу для добровольного и добросовестного соблюдения экологических требований, главным образом в процессе производственной деятельности¹.

При характеристике роли экономических мер в обеспечении природопользования и охраны окружающей среды нужно отметить, что экономические и административные методы управления природоохранительной деятельностью не являются альтернативой один другому. Наоборот, они дополняют друг друга². В отличие от административных методов экономические методы оказывают влияние на имущественные, экономические интересы природопользователей, иных лиц, ведущих хозяйственную деятельность, что особенно актуально в условиях рыночной экономики.

Экономические методы, как и административные, являются весьма эффективными способами обеспечения охраны окружающей среды. Однако степень их эффективности в значительной

¹ См.: Колбасов О. С. Соотношение административных и экономических методов охраны окружающей среды // Экологическое право и рынок. М., 1994. С. 45.

² См.: Бринчук М. М. Экологическое право: (право окружающей среды): учебник. М., 1998. С. 412.

мере обусловлена состоянием экономического развития страны. Экономические инструменты в силу своей сущности могут эффективно работать только в условиях стабильной, нормально функционирующей рыночной экономики. Объективно говоря, в настоящее время экономические методы не выполняют своей основной функции — регулирования через материальный интерес, поскольку не вызывают реального экономического интереса у тех субъектов, которым адресованы¹. В России не только не развивается экономическое стимулирование природоохранной деятельности, но наблюдается постепенный отход от этого принципа².

Значение экономического регулирования в решении проблем охраны окружающей среды имеет два основных аспекта. Во-первых, функционирование экономического механизма является источником финансирования мероприятий по охране окружающей среды, аккумулирования денежных средств. Во-вторых, применение соответствующих экономических мер реально воздействует на природопользователей и иных хозяйствующих субъектов — юридических и физических лиц, стимулируя их выполнять экологические требования, содержащиеся в законодательстве.

Идеальная модель экономического механизма охраны природы состоит в том, чтобы закрепить в праве такие условия взимания платежей, налогообложения, чтобы предпринимателю было значительно выгоднее выполнить все требования законодательства об охране окружающей среды, нежели игнорировать их. Для этого необходим реальный механизм контроля за соблюдением законодательства об охране окружающей среды. Эффективная система экологического контроля должна исключить любую попытку нарушить экологические требования. К сожалению, пока у нас отсутствуют как первое, так и второе условия.

Содержание экономико-правового регулирования охраны окружающей природной среды. Методы экономического регулирования в сфере охраны окружающей среды закреплены в ст. 14 Федерального закона «Об охране окружающей среды». К *методам экономического регулирования* относятся:

разработка государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов;

¹ См.: *Петрова Т. В.* Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М., 2000. С. 7.

² См.: *Васильева М. И.* Новое в Федеральном законе «Об охране окружающей среды»: комментарий. М., 2002. С. 48.

разработка федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов РФ;

разработка и проведение мероприятий по охране окружающей среды в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде;

установление платы за негативное воздействие на окружающую среду;

установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду;

проведение экономической оценки природных объектов и природно-антропогенных объектов;

проведение экономической оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;

предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством РФ;

поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды;

возмещение в установленном порядке вреда окружающей среде;

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

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» содержание экономического регулирования в области охраны окружающей среды сформулировано очень широко и нечетко. Все перечисленные выше методы в той или иной степени связаны с функционированием экономического механизма окружающей среды. Однако сущность подавляющего большинства указанных мер прямо не имеет экономического характера. Правовая природа указанных мер иная. Так, прогнозирование — это функция управления, возмещение ущерба представляет собой гражданско-правовую ответственность и т. д.

Во-первых, в связи с этим при анализе содержания экономического механизма охраны окружающей среды следует совершенно

ясно различать меры, имеющие определенно выраженный экономический характер.

Во-вторых, нужно принять во внимание, что экономические меры применяются в разных сферах общественных отношений и соответственно различных сферах правового регулирования. Поэтому следует разграничивать экономические механизмы, которые применяются в сферах природопользования и охраны окружающей среды. Меры экономического характера, которые применяются в отношении природопользователей, отличаются от экономических мер в сфере охраны окружающей среды от негативных воздействий на нее. Плата за негативное воздействие на окружающую среду по общему правилу не связана с использованием природных ресурсов.

К числу мер, которые прямо имеют экономический характер и связаны с решением проблем охраны окружающей среды от негативных воздействий, относятся следующие:

финансирование мероприятий по охране окружающей среды;

правовое регулирование взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду;

экономическое стимулирование в сфере охраны окружающей среды.

Экономическое регулирование охраны окружающей природной среды — это правовой институт, включающий совокупность правовых норм, определяющих условия и порядок аккумуляции денежных средств, поступающих в качестве платы за негативное воздействие на окружающую среду, порядок финансирования природоохранных мер и экономического стимулирования хозяйствующих субъектов путем применения льгот по уплате налогов, сборов и иных платежей.

§ 2. Правовое регулирование финансирования мероприятий по охране окружающей природной среды

Общая характеристика финансирования мер по охране окружающей природной среды. Важнейшим элементом экономического механизма охраны окружающей среды является финансирование природоохранных мер. Однако Федеральный закон «Об охране окружающей среды» не определяет правовых условий финансирования природоохранных мероприятий в отличие от ранее действовавшего Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды».

Некоторые вопросы финансирования охраны окружающей среды урегулированы в иных законодательных актах. Например,

Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» (ст. 11, 16) предусматривает, что государственные природные заповедники и национальные парки являются юридическими лицами, которые не имеют в качестве цели своей деятельности извлечение прибыли, т. е. являются некоммерческими организациями и создаются в форме финансируемых за счет средств федерального бюджета природоохранных учреждений. Этот Федеральный закон определяет также порядок финансирования памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов. Условия финансирования деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях определены в ст. 7 Федерального закона «О гидрометеорологической службе».

Бюджетное финансирование мер по охране окружающей природной среды. В качестве основного из основных источников финансирования мероприятий по охране окружающей среды является бюджетное финансирование. *Бюджет* — это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления (ст. 6 Бюджетного кодекса РФ (далее — БК РФ)). Бюджетная система Российской Федерации состоит из бюджетов следующих уровней: федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов; бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов; местные бюджеты, в том числе: бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга; бюджеты городских и сельских поселений (ст. 10 БК РФ).

Федеральный бюджет — форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств Российской Федерации. Каждый субъект РФ имеет собственный бюджет. Бюджет субъекта РФ (региональный бюджет) — форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего субъекта РФ. Бюджет муниципального образования (местный бюджет) — форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования. В ст. 21 БК РФ закреплена функциональная классификация расходов бюджетов Российской Федерации.

§ 3. Правовое регулирование платы за негативное воздействие на окружающую природную среду

Порядок определения платы за негативное воздействие на окружающую природную среду. Правовые основы регулирования платы за негативное воздействие на окружающую среду определены в ст. 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Негативное воздействие на окружающую среду является платным. Формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются данным Федеральным законом и иными федеральными законами.

К видам негативного воздействия на окружающую среду относятся:

выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ и иных веществ;

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

загрязнения недр, почв;

размещения отходов производства и потребления;

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

иные виды негативного воздействия на окружающую среду.

Особо следует отметить, что внесение платы не освобождает субъектов хозяйственной и иной деятельности от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и возмещения вреда окружающей среде.

Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия утвержден постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632¹. Применяются также Инструктивно-методические указания по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды, утвержденные Минприроды России 26 января 1993 г.²

Обязанность платы за загрязнение окружающей среды возлагается на российских и иностранных юридических и физических лиц, осуществляющих любые виды деятельности на территории нашей страны, связанные с природопользованием. Предусмотре-

¹ САПП РФ. 1992. № 10. Ст. 726.

² Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

но 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.).

Порядок платы за загрязнение окружающей среды дифференцирован в зависимости от видов загрязняющих веществ и вредных воздействий. Устанавливается два вида *базовых нормативов платы*:

за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия в пределах допустимых нормативов;

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 их превышение — 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, 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.

Постановление Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632 явилось предметом довольно длительного судебного спора. Открытое акционерное общество «Кольская горно-металлургическая компания» обратилось в Верховный Суд РФ с заявлением о признании незаконным постановления Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия».

Главным аргументом заявителя было то обстоятельство, что плата за загрязнение окружающей природной среды отвечает по своей правовой природе всем признакам налога. Однако указанная плата в нарушение ст. 17 НК РФ и ч. 3 ст. 75 Конституции РФ была установлена не федеральным законом, а постановлением

Правительства РФ, т. е. с нарушением Правительством РФ своей компетенции.

28 марта 2002 г. Верховный Суд РФ признал это постановление Правительства РФ незаконным, причем Кассационная коллегия Верховного Суда РФ подтвердила данное решение.

Однако позднее в определении Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2002 г. № 284-О «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации»¹ было признано, что данные платежи правомерно установлены Правительством РФ, в связи с чем постановление от 28 августа 1992 г. № 632 сохраняет силу и подлежит применению как не противоречащее Конституции РФ.

Конституционный Суд РФ отметил *различную правовую природу налога и сбора*. Экологические платежи не обладают рядом признаков, присущих налоговому обязательству в его конституционно-правовом смысле и должны рассматриваться как законно установленные не только в том случае, когда ставки платежей предусмотрены федеральным законом, но и тогда, когда такие ставки на основании закона устанавливаются Правительством РФ. Конституционный Суд РФ также указал, что Правительство РФ может предусматривать в нормативных правовых актах обязательные платежи, если они не имеют налогового характера и допускаются по смыслу федерального закона.

В решении Верховного Суда РФ от 12 февраля 2003 г. была подтверждена обязательность платежей за загрязнение окружающей среды для любых юридических и физических лиц, осуществляющих вредное воздействие на природу. Плата за негативное воздействие на окружающую среду относится к *платежам неналогового характера*.

Нормативы платы за выбросы и сбросы. Действует постановление Правительства РФ от 12 июня 2003 г. № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления»².

¹ СЗ РФ. 2002. № 52. Ч. II. Ст. 5290.

² СЗ РФ. 2003. № 25. Ст. 2528.

Нормативы платы за выбросы в атмосферный воздух стационарными источниками установлены за выброс 1 т загрязняющих веществ в отношении 210 видов таких веществ, например аммиака, диоксида азота, анилина, ацетона и т. д. Минимальные нормативы платы применяются в случаях выброса загрязняющих веществ в пределах установленных допустимых нормативов выбросов, повышенные нормативы — за выброс в пределах установленных лимитов выбросов.

За выбросы передвижными источниками загрязнения установлены нормативы платы для различных видов топлива (бензин неэтилированный, дизельное топливо, керосин, сжатый природный газ, сжиженный газ).

Нормативы платы за сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты установлены за сброс 1 т в отношении 142 видов таких веществ, например анилина, ацетона, бензола, висмута, ванадия, глицерина, метанола, натрия, нефти и нефтепродуктов и т. д. Минимальные нормативы платы применяются в случаях сброса загрязняющих веществ в пределах установленных допустимых нормативов сбросов, повышенные нормативы — за сброс в пределах установленных лимитов сбросов.

За размещение отходов производства и потребления в пределах установленных лимитов нормативы платы зависят от вида отходов, которые дифференцируются в зависимости от класса их опасности для окружающей среды. Отходы I класса опасности являются чрезвычайно опасными; II класса — высокоопасными; III класса — умеренно опасными; IV класса — малоопасными; отходы V класса — практически неопасными. К последним относятся отходы добывающей и перерабатывающей промышленности. Плата взимается за 1 т или 1 куб. м отходов.

Нормативы платы за размещение отходов производства и потребления в пределах установленных лимитов применяются с использованием коэффициента 0,3 при размещении отходов на специализированных полигонах и промышленных площадках, оборудованных в соответствии с установленными требованиями и расположенных в пределах промышленной зоны источника негативного воздействия. Нулевой коэффициент применяется при размещении в соответствии с установленными требованиями отходов, подлежащих временному накоплению и фактически использованных (утилизированных) в течение одного года с момента размещения в собственном производстве в соответствии с технологическим регламентом или переданных для использования в те-

чение отчетного периода либо одного года с момента образования отходов.

Нормативы платы за выбросы в атмосферный воздух, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления применяются с использованием коэффициентов, учитывающих экологические факторы, и дополнительного коэффициента 2 для особо охраняемых природных территорий, в том числе лечебно-оздоровительных местностей и курортов, а также для районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, Байкальской природной территории и зон экологического бедствия.

§ 4. Правовые меры экономического стимулирования охраны окружающей природной среды

Понятие экономического стимулирования охраны окружающей природной среды. Развивать экономику и обеспечивать охрану окружающей среды можно посредством экономического стимулирования природоохранной деятельности. Экономическое стимулирование является одним из способов решения проблем охраны окружающей среды путем поощрения предпринимательской деятельности, в процессе которой решаются вопросы охраны природы.

Система рычагов экономического стимулирования предполагает усиление заинтересованности хозяйствующих субъектов в выполнении требований законодательства об охране окружающей среды и тем самым снижения возложенного на них в первую очередь налогового бремени. Экономическое стимулирование, с одной стороны, обеспечивается путем регулирования налогообложения, установления льгот, реализации политики в области акцизов, кредитования и т. д., а с другой — предполагает специальное налогообложение экологически вредной продукции и продукции, выпускаемой с применением экологически опасных технологий.

В связи с этим ст. 14 Федерального закона «Об охране окружающей среды» допускает возможность предоставления налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством РФ. Такого рода льготы устанавливаются не в законодательстве об охране окружающей среды, а в законодательстве о налогах и сборах.

Регулирование платы за загрязнение окружающей природной среды как средство экономического стимулирования. Постановление Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» предусматривает, что органы исполнительной власти субъектов РФ с участием территориальных органов по охране окружающей среды устанавливают дифференцированные ставки платы за загрязнение окружающей природной среды на основании утвержденных базовых нормативов платы и коэффициентов, учитывающих экологические факторы. Осуществляются также корректировка размеров платежей природопользователей с учетом освоения ими средств на выполнение *природоохранных мероприятий* и зачисление этих средств в счет указанных платежей. Утвержден перечень природоохранных мероприятий, затраты на выполнение которых могут засчитываться в счет платежей.

В соответствии с Инструктивно-методическими указаниями по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды, утвержденными Минприроды России 26 января 1993 г., *размеры платежей природопользователей подлежат корректировке с учетом освоения ими средств на выполнение природоохранных мероприятий.* Таковую корректировку осуществляют органы исполнительной власти субъектов РФ с участием территориальных органов по охране окружающей среды. Корректировке подлежат 90% платежей за загрязнение.

Органы по охране окружающей среды организуют работу по корректировке размеров платежей конкретных природопользователей, принимая во внимание затраченные ими в отчетный период средства на выполнение природоохранных мероприятий. Предложения по корректировке размеров платежей разрабатываются конкретными природопользователями на основе планируемых природоохранных мероприятий, которые согласовываются с территориальными органами по охране окружающей среды.

Основаниями отнесения мероприятий к природоохранным являются: повышение экологичности выпускаемой продукции; сокращение объема потребления природных ресурсов (свежей воды, атмосферного воздуха, земельных, минеральных и лесных ресурсов); сокращение объемов: выбросов в атмосферу загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, а также любое подземное размещение загрязняющих веществ, размещение отходов; снижение concentra-

ции токсичных выбросов, сбросов загрязняющих веществ. Такие природоохранные и производственные мероприятия должны быть включены в Перечень природоохранных мероприятий.

Затраты природопользователей на мероприятия, реализующие основные положения международных соглашений по охране природы, а также осуществляемые в рамках региональных экологических программ, подлежат рассмотрению на предмет зачета в счет платежей в первоочередном порядке. К таким мероприятиям относятся: сокращение загрязнения водных объектов в бассейне Балтийского моря в части реализации водоохранных мероприятий, обеспечивающих сокращение сбросов соединений фосфора и азота, солей тяжелых металлов, нефти и других загрязняющих веществ, определенных рекомендациями Хельсинкского комитета по защите морской среды Балтийского моря; осуществление водоохранных мероприятий в бассейнах Черного и Азовского морей в части снижения сбросов ртути, азота аммонийного, фосфора, фенола, цветных металлов, нефтепродуктов и других загрязняющих веществ, предусмотренных программой, одобренной государствами Причерноморья на совещании, проходившем в рамках ЮНЕП (программа окружающей среды ООН), и т. д.

Территориальные органы по охране окружающей среды по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Федерации могут конкретизировать Примерный перечень природоохранных мероприятий мероприятиями, учитывающими особенность и специфику производств на территории и общую экологическую ситуацию.

Понижение или освобождение от платы за загрязнение может производиться по инициативе исполнительных органов государственной власти субъектов РФ или природопользователей. Природопользователи обращаются в территориальные органы по охране окружающей среды с предложениями по понижению размеров платы за загрязнение окружающей природной среды или частичному освобождению от нее с необходимыми обоснованиями и расчетами. Органы по охране окружающей среды рассматривают эти предложения, обоснования и расчеты. Решение вопроса об освобождении от платы за загрязнение или частичном понижении ее размеров зависит от того, соблюдает ли природопользователь установленные ему допустимые нормативные показатели выбросов и сбросов загрязняющих веществ, лимитов размещения отходов. Такие решения принимают органы исполнительной власти субъектов РФ.

Налогообложение и экономическое стимулирование охраны окружающей природной среды. Содержащиеся в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» нормы, предусматривающие необходимость установления налоговых и иных льгот, которые предоставляются хозяйствующим субъектам при внедрении малоотходных и безотходных технологий и производств, использовании вторичных ресурсов, осуществлении другой деятельности, обеспечивающей природоохранительный эффект и т. д., пока, к сожалению, практически не получили развития в налоговом законодательстве. Фактически эти нормы имеют декларативный характер, в целом отсутствует правовой механизм их реализации. Тем не менее некоторые элементы правового регулирования налогообложения как средства экономического стимулирования предусмотрены в действующем законодательстве.

Налоговый кодекс РФ (далее — НК РФ) определяет порядок и условия предоставления инвестиционного налогового кредита. *Инвестиционный налоговый кредит* представляет собой такое изменение срока уплаты налога, при котором организации при наличии установленных оснований предоставляется возможность в течение определенного срока и в определенных пределах уменьшать свои платежи по налогу с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов (ст. 66 НК РФ).

Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен по налогу на прибыль организации, а также по региональным и местным налогам. Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен на срок от одного года до пяти лет.

Организация, получившая инвестиционный налоговый кредит, вправе уменьшать свои платежи по соответствующему налогу в течение срока действия договора об инвестиционном налоговом кредите. Уменьшение производится по каждому платежу соответствующего налога, по которому предоставлен инвестиционный налоговый кредит, за каждый отчетный период до тех пор, пока сумма, не уплаченная организацией в результате всех таких уменьшений (накопленная сумма кредита), не станет равной сумме кредита, предусмотренной соответствующим договором. Конкретный порядок уменьшения налоговых платежей определяется заключенным договором об инвестиционном налоговом кредите.

В каждый отчетный период (независимо от числа договоров об инвестиционном налоговом кредите) суммы, на которые уменьшаются платежи по налогу, не могут превышать 50% размеров соответствующих платежей по налогу, определенных по общим правилам без учета наличия договоров об инвестиционном налоговом

кредите. При этом накопленная в течение налогового периода сумма кредита не может превышать 50% размеров суммы налога, подлежащего уплате организацией за этот налоговый период.

Как предусматривает ст. 67 НК РФ, инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен организации, являющейся налогоплательщиком соответствующего налога, в частности в случае проведения этой организацией *технического перевооружения собственного производства, направленного на защиту окружающей среды* от загрязнения промышленными отходами.

Инвестиционный налоговый кредит предоставляется на сумму кредита, составляющую 100% стоимости приобретенного заинтересованной организацией оборудования, используемого исключительно для указанной выше цели. Основания для получения инвестиционного налогового кредита должны быть документально подтверждены заинтересованной организацией. Инвестиционный налоговый кредит предоставляется на основании заявления организации и оформляется договором установленной формы между соответствующим уполномоченным органом и этой организацией. Форма договора об инвестиционном налоговом кредите устанавливается уполномоченным органом, принимающим решение о предоставлении инвестиционного налогового кредита.

Решение о предоставлении организации инвестиционного налогового кредита принимается уполномоченным органом по согласованию с финансовыми органами в течение 30 дней со дня получения заявления. Договор об инвестиционном налоговом кредите должен предусматривать порядок уменьшения налоговых платежей, сумму кредита (с указанием налога, по которому организации предоставлен инвестиционный налоговый кредит), срок действия договора, начисляемые на сумму кредита проценты, порядок погашения суммы кредита и начисленных процентов, документы об имуществе, которое является предметом залога, либо поручительство, ответственность сторон.

Договор об инвестиционном налоговом кредите должен содержать положения, в соответствии с которыми не допускаются в течение срока его действия реализация или передача во владение, пользование или распоряжение другим лицам оборудования или иного имущества, приобретение которого организацией явилось условием для предоставления инвестиционного налогового кредита, либо определяются условия такой реализации (передачи). Копия договора представляется организацией в налоговый орган по месту ее учета в пятидневный срок со дня заключения договора.

Законом субъекта РФ и нормативными правовыми актами, принятыми представительными органами местного самоуправления по региональным и местным налогам, соответственно могут быть установлены иные основания и условия предоставления инвестиционного налогового кредита, включая сроки действия инвестиционного налогового кредита и ставки процентов на сумму кредита.

Статья 254 НК РФ предусматривает некоторые льготы по налогу на прибыль. К расходам, которые уменьшают доход и тем самым облагаемую налогом прибыль, относятся затраты налогоплательщика, связанные с содержанием и эксплуатацией основных средств и иного имущества *природоохранного назначения* (в том числе расходы, связанные с содержанием и эксплуатацией очистных сооружений, золоуловителей, фильтров и других природоохранных объектов; расходы на захоронение экологически опасных отходов; расходы на приобретение услуг сторонних организаций по приему, хранению и уничтожению экологически опасных отходов, очистке сточных вод; расходы, связанные с формированием санитарно-защитных зон в соответствии с действующими государственными санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами; платежи за предельно допустимые выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в природную среду). К материальным расходам для целей налогообложения приравниваются расходы на рекультивацию земель и иные природоохранные мероприятия.

Глава 8. Нормирование негативных воздействий на окружающую природную среду

§ 1. Нормирование негативных воздействий и охрана окружающей природной среды

Правовая природа нормирования негативных воздействий. Одним из центральных правовых институтов экологического права является нормирование негативных воздействий на состояние окружающей природной среды. Сущность этого правового института обусловлена характером воздействия на окружающую среду человеческого общества. Общество не может существовать и развиваться, не воздействуя на природу. Антропогенное воздействие, как правило, отрицательно сказывается на состоянии окружающей среды. Для того чтобы сохранить природу, качество которой

было бы более или менее благоприятным для человека, нужно определить пределы такого воздействия.

Нормативы в сфере охраны окружающей природной среды отражают как состояние природной среды, так и допустимый уровень негативного воздействия на природу. Фактически такие нормативы являются правовым способом закрепления допустимой степени вредного воздействия хозяйственной деятельности на природу, при котором окружающая среда не теряет возможности самовосстановления и является относительно благоприятной для человека.

Установление нормативов в сфере охраны окружающей природной среды является вынужденной мерой правового регулирования охраны природы. Виды и степень негативного антропогенного воздействия на окружающую среду зависят от уровня развития науки и техники, от того, насколько производственные и технологические процессы влияют на природу. Современный уровень научно-технического развития общества не позволяет полностью устранить воздействие промышленности, сельского хозяйства, транспорта и т. д. на природную среду, поскольку не существует техники и технологий, применение которых не оказывало бы влияния на окружающую среду. Применение нормативов в сфере охраны окружающей среды позволяет, по крайней мере, уменьшить степень этого воздействия.

Нормирование негативных воздействий на состояние окружающей среды осуществляется в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на природу, гарантирующего сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности. Суть нормирования заключается в установлении нормативов качества окружающей среды, нормативов допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, иных нормативов в области охраны окружающей среды, а также нормативных документов в области охраны окружающей среды (ст. 19 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Правовое значение нормативов охраны окружающей среды состоит в том, что они являются *критерием оценки правомерности* поведения субъектов экологических правоотношений, определяют степень эффективности выполнения эколого-правовых предписаний¹. В этом качестве указанные нормативы играют очень

¹ См.: Петров В. В. Экологическое право России. М., 1995. С. 196.

важную роль при проведении экологической экспертизы, решении вопросов применения мер ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей среды и др. За превышение установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду субъекты хозяйственной и иной деятельности в зависимости от причиненного окружающей среде вреда несут ответственность в соответствии с законодательством (ст. 22 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Правовая природа нормирования в сфере охраны окружающей среды весьма специфична. Нормирование представляет собой нормативно-правовое закрепление результатов научных исследований последствий антропогенного воздействия хозяйственной и иной деятельности на природу. Сами результаты научных исследований, естественно, не имеют обязательного правового характера. Они становятся таковыми после их утверждения соответствующими государственными органами. Эти нормативы обладают юридической силой, их соблюдение обязательно для соответствующих субъектов природоохранительных отношений, превышение нормативов, безусловно, свидетельствует о нарушении природоохранительного законодательства¹.

В ст. 20 Федерального закона «Об охране окружающей среды» установлены требования к разработке нормативов в области охраны окружающей среды. Разработка нормативов в области охраны окружающей среды включает:

проведение научно-исследовательских работ по обоснованию нормативов в области охраны окружающей среды;

проведение экспертизы, утверждение и опубликование нормативов в области охраны окружающей среды в установленном порядке;

установление оснований разработки или пересмотра нормативов в области охраны окружающей среды;

осуществление контроля за применением и соблюдением нормативов в области охраны окружающей среды;

формирование и ведение единой информационной базы данных нормативов в области охраны окружающей среды;

оценку и прогнозирование экологических, социальных, экономических последствий применения нормативов в области охраны окружающей среды.

¹ См.: Колбасов О. С., Бринчук М. М. Нормирование как правовая мера охраны окружающей среды // Советское государство и право. 1986. № 1. С. 93.

Следует особо отметить, что в науке экологического права традиционно считается, что в основах нормативов 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)¹. Однако Федеральный закон «Об охране окружающей среды» исключил медицинский показатель как одну из основ нормирования, что малоубедительно с общих позиций смысла и целей экологического законодательства².

Нормирование в сфере охраны окружающей среды осуществляется применительно к *отдельным природным объектам и видам негативных воздействий*.

Нормирование негативных воздействий на состояние окружающей природной среды — это особый вид правотворческой деятельности специально уполномоченных на то государственных органов в пределах установленной для них компетенции, преследующий цель установить пределы допустимого вредного воздействия на природу и здоровье населения с учетом современного уровня развития науки и техники, а также экономических условий.

Порядок разработки и утверждения экологических нормативов. Нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в порядке, который устанавливается Правительством РФ (ст. 19 Федерального закона «Об охране окружающей среды»). Порядок разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов утвержден постановлением Правительства РФ от 3 августа 1992 г. № 545³. Предусмотрено, что экологические нормативы выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов утверждаются государственными органами по охране окружающей среды и иными органами.

Нормативные объемы выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду (предельно допустимые и временно согласованные), предельного использования (изъятия) природ-

¹ См.: Петров В. В. Экологическое право России. С. 198.

² См.: Васильева М. И. Новое в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». Комментарий. С. 64.

³ САПП РФ. 1992. № 6. Ст. 330.

ных ресурсов устанавливаются конкретным предприятиям, учреждениям и организациям-природопользователям государственными органами по охране окружающей среды.

Проекты указанных нормативов разрабатываются предприятиями, учреждениями и организациями-природопользователями с учетом предложений органов местного самоуправления, научных учреждений, общественных организаций и мнения населения. При установлении этих нормативов должны учитываться передовые достижения науки и техники в области рационального и комплексного использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды, технико-экономические возможности предприятий, учреждений и организаций-природопользователей, природно-климатические особенности территорий. 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 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 выдается *разрешение на выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, использование (изъятие) природных ресурсов.*

Так, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 2 марта 2000 г. № 182 «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»¹ экологические нормативы качества атмосферного воздуха, методы определения экологических нормативов качества атмосферного воздуха, предельно допустимые уровни физических воздействий на атмосферный воздух, предельно допустимые (критические) на-

¹ СЗ РФ. 2000. № 10. Ст. 1143.

грузки на экологические системы и другие экологические нормативы в целях охраны атмосферного воздуха устанавливаются и пересматриваются Минприроды России.

Министерство здравоохранения и социального развития РФ устанавливает и пересматривает гигиенические нормативы качества атмосферного воздуха, в том числе предельно допустимые уровни физических воздействий на него, при которых отсутствует вредное воздействие на здоровье человека. Это Министерство совместно с Федеральной службой по надзору в сфере природопользования организует регистрационные испытания вредных (загрязняющих) веществ и потенциально опасных веществ, которые оказывают или могут оказывать вредное воздействие на человека и окружающую природную среду, и осуществляет их государственную регистрацию.

Согласно постановлению Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 881 «О порядке утверждения нормативов допустимого воздействия на водные объекты»¹ нормативы допустимого воздействия на водные объекты (допустимого совокупного воздействия всех источников, расположенных в пределах речного бассейна или его части, на водный объект или его часть) разрабатывает Федеральное агентство водных ресурсов с участием Федерального агентства по рыболовству, Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. Основой нормирования являются предельно допустимые концентрации химических веществ, радиоактивных веществ, микроорганизмов и другие показатели качества воды в водных объектах.

Действуют Правила разработки и утверждения нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ и нормативов предельно допустимых вредных воздействий на морскую среду и природные ресурсы внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства РФ от 10 марта 2000 г. № 208²; Порядок утверждения нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей, утвержденный постановлением Правительства РФ от 23 июля 2007 г. № 469³; По-

¹ СЗ РФ. 2007. № 4. Ст. 514.

² СЗ РФ. 2000. № 12. Ст. 1287.

³ СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4088.

рядок разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, утвержденный приказом Минприроды России от 25 февраля 2010 г. № 50¹, и др.

Виды нормативов негативного воздействия на окружающую природную среду. Законодательство об охране окружающей среды устанавливает *экологические нормативы*, законодательство о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения — *санитарно-эпидемиологические нормативы*, законодательство о градостроительстве — *нормативы градостроительного проектирования*. Отдельную группу составляют *рыбохозяйственные нормативы*. В иных случаях применяются производственно-технические и другие нормативы.

Соблюдение требований, предусмотренных в экологических нормативах, либо прямо, либо косвенно должно обеспечить соответствующее качество окружающей среды и охрану здоровья населения. Поэтому указанные нормативы подразделяются на три основных вида: *нормативы качества окружающей среды, нормативы допустимого воздействия на окружающую среду и иные нормативы в области охраны окружающей среды*.

§ 2. Нормативы качества окружающей природной среды

Понятие и виды нормативов качества окружающей природной среды. Как предусматривает ст. 21 Федерального закона «Об охране окружающей среды», нормативы качества окружающей среды устанавливаются для оценки ее состояния в целях сохранения естественных экологических систем, генетического фонда растений, животных и других организмов. *Нормативы качества окружающей среды* — нормативы, которые установлены в соответствии с физическими, химическими, биологическими и иными показателями для оценки состояния окружающей среды и при соблюдении которых обеспечивается благоприятная окружающая среда. К ним относятся, в частности, нормативы, установленные в соответствии:

с химическими показателями состояния окружающей среды, в том числе нормативы предельно допустимых концентраций (далее — ПДК) химических веществ, включая радиоактивные вещества;

физическими показателями состояния окружающей среды, в том числе с показателями уровней радиоактивности и тепла;

¹ БНА. 2010. № 17.

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 ПДК микроорганизмов.

Нормативы предельно допустимых концентраций. Нормативы предельно допустимых концентраций химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов (нормативы ПДК) — нормативы, которые установлены в соответствии с показателями предельно допустимого содержания химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов в окружающей среде, и несоблюдение которых может привести к загрязнению окружающей среды, деградации естественных экологических систем. Нормативы ПДК устанавливаются применительно к различным видам вредных веществ, вредных микроорганизмов и других биологических веществ, загрязняющих окружающую среду. Нормативы предельно допустимых уровней (далее — ПДУ) устанавливаются применительно к таким видам вредных физических воздействий, как шум, вибрация, магнитные поля и другие вредные воздействия. Такие нормативы применяются в отношении атмосферного воздуха, вод и почв. Практическое значение этих нормативов заключается в том, что они являются *критерием оценки состояния окружающей среды*.

Важное юридическое значение имеет применение данных нормативов при эксплуатации и выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов. В этих случаях согласно ст. 39 Федерального закона «Об охране окружающей среды» юридические и физические лица, осуществляющие эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, обеспечивают соблюдение нормативов качества окружающей среды на основе применения технических средств и технологий обезвреживания и безопасного размещения отходов производства и потребления, обезвреживания выбросов и сбросов загрязняющих веществ, а также иных наилучших существующих технологий, обеспечивающих выполнение требований в области охраны окружающей среды, проводят мероприятия по восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством.

Количество действующих в настоящее время нормативов ПДК и *ориентировочно-безопасных уровней воздействия* (далее — ОБУВ) весьма велико. Хотя законодательство об охране окружающей среды не предусматривает такого вида нормативов, как ОБУВ, они

устанавливаются и применяются на практике¹. Их правовое значение аналогично значению ПДК. Так, для водных объектов применяются ПДК более 1600 вредных веществ и ОБУВ более 200 веществ. В отношении атмосферного воздуха действуют ПДК более 500 вредных веществ и ОБУВ более 1100 веществ. Для почв установлено более 100 ПДК вредных веществ и ОБУВ более 70 вредных веществ.

Существуют также *нормативы ПДУ безопасного содержания радиоактивных веществ в окружающей среде и продуктах питания, ПДУ радиационного облучения населения*. Согласно ст. 9 Федерального закона «О радиационной безопасности населения» государственное нормирование в области обеспечения радиационной безопасности осуществляется путем установления санитарных правил, норм, гигиенических нормативов, правил радиационной безопасности, сводом правил, правил охраны труда и иных документов по радиационной безопасности. Указанные нормативы утверждаются в порядке, установленном законодательством РФ, федеральным органом исполнительной власти по санитарно-эпидемиологическому надзору.

§ 3. Нормативы допустимого воздействия на окружающую природную среду

Понятие и виды нормативов допустимого воздействия на окружающую природную среду. В целях предотвращения негативного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности для юридических и физических лиц — природопользователей, как предусматривает ст. 22 Федерального закона «Об охране окружающей среды», устанавливаются нормативы допустимого воздействия на окружающую среду. К ним относятся нормативы:

допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов;

образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение;

допустимых физических воздействий (количество тепла, уровни шума, вибрации, ионизирующего излучения, напряженности электромагнитных полей и иных физических воздействий);

¹ В связи с выявлением выбросов и сбросов, содержащих загрязняющие вещества, воздействие которых на здоровье человека еще недостаточно изучено, для таких веществ до того, как в отношении их будут установлены ПДК, временно устанавливаются ОБУВ.

допустимого изъятия компонентов природной среды;
допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду;
иного допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности.

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

Соотношение нормативов качества окружающей среды и нормативов допустимого воздействия на окружающую среду состоит в том, что *нормативы допустимого воздействия на окружающую среду должны обеспечивать соблюдение нормативов качества окружающей среды* с учетом природных особенностей территорий и акваторий.

Во-первых, нормативы допустимого воздействия устанавливаются предельные объемы выбросов и сбросов вредных веществ применительно к каждому источнику выбросов и сбросов. Если на предприятии имеется несколько таких источников, то нормативы допустимых выбросов устанавливаются для каждого из них.

Во-вторых, нормативы допустимых выбросов и сбросов устанавливаются на таком уровне, при котором выбросы и сбросы вредных веществ не приведут к превышению нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, нормативов качества окружающей среды (ПДК и ПДУ) и технологических нормативов.

В-третьих, посредством установления нормативов допустимых выбросов и сбросов осуществляется регулирование выполнения нормативов ПДК, т. е. нормативов качества окружающей среды.

Согласно ст. 23 Федерального закона «Об охране окружающей среды» *нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов* устанавливаются для стационарных, передвижных и иных источников воздействия на окружающую среду субъектами хозяйственной и иной деятельности исходя из нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, нормативов качества окружающей среды, а также технологических нормативов. Таковыми являются нормативы, которые установлены для субъектов хозяйственной и иной деятельности в соответствии с показателями массы химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов, допустимых для поступления в окружающую среду от стационарных, передвижных и иных источников в установленном режиме и с учетом технологи-

ческих нормативов, и при соблюдении которых обеспечиваются нормативы качества окружающей среды.

Выделяются также технологические нормативы, которые устанавливаются для стационарных, передвижных и иных источников на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов. *Технологический норматив* — норматив допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, который устанавливается для стационарных, передвижных и иных источников, технологических процессов, оборудования и отражает допустимую массу выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов в окружающую среду в расчете на единицу выпускаемой продукции.

Лимиты на выбросы и сбросы (временно согласованные нормативы). Лимиты на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов — это ограничения выбросов и сбросов загрязняющих веществ и микроорганизмов в окружающую среду, установленные на период проведения мероприятий по охране окружающей среды, в том числе внедрения наилучших существующих технологий, в целях достижения нормативов в области охраны окружающей среды (ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

При невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов могут устанавливаться *лимиты на выбросы и сбросы* на основе разрешений, действующих только в период проведения мероприятий по охране окружающей среды, внедрения наилучших существующих технологий и (или) реализации других природоохранных проектов с учетом поэтапного достижения установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов. Установление лимитов на выбросы и сбросы допускается только при наличии планов снижения выбросов и сбросов, согласованных с органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

Выбросы и сбросы химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов в окружающую среду в пределах установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, лимитов на выбросы и сбросы допускаются на основании разрешений, выданных органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды (ст. 23 указанного Закона).

Порядок разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов. Порядок разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов утвержден постановлением Правительства РФ от 3 августа 1992 г. № 545. Нормирование выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую природную среду производится путем установления *предельно допустимых выбросов* (далее — ПДВ) *этих веществ в атмосферу* и *предельно допустимых сбросов* (далее — ПДС) *веществ со сточными водами в водные объекты*.

ПДВ — это масса выбросов вредных веществ в единицу времени из определенного источника или нескольких источников загрязнения атмосферы города или другого населенного пункта с учетом перспективы развития промышленных предприятий и рассеивания вредных веществ в атмосфере, создающая приземную концентрацию, не превышающую их ПДК для населения, растительного и животного мира.

ПДС представляет собой массу вещества в сточных водах, максимально допустимую к отведению с установленным режимом в данном пункте водного объекта в единицу времени в целях обеспечения норм качества воды в контрольном пункте.

ПДВ и ПДС являются основой для планирования природоохранных мероприятий и проведения экологической экспертизы по предотвращению загрязнения атмосферы и водных объектов. Ввод в эксплуатацию новых производств, в выбросах и сбросах которых содержатся вещества с неустановленными ПДК, запрещен.

Нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение устанавливаются в целях предотвращения их негативного воздействия на окружающую среду в соответствии с законодательством (ст. 24 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Статья 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» определяет норматив образования отходов как установленное количество отходов конкретного вида при производстве единицы продукции. Согласно ст. 18 данного Закона в целях обеспечения охраны окружающей среды и здоровья человека, уменьшения количества отходов применительно к индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы, ус-

танавливаются нормативы образования отходов и лимиты на их размещение.

Статья 25 Федерального закона «Об охране окружающей среды» посвящена *нормативам допустимых физических воздействий на окружающую среду*, т. е. нормативам, которые установлены в соответствии с уровнями допустимого воздействия физических факторов на окружающую среду и при соблюдении которых обеспечиваются нормативы качества окружающей среды. Эти нормативы утверждаются для каждого источника такого воздействия исходя из нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, нормативов качества окружающей среды и с учетом влияния других источников физических воздействий.

Устанавливаются также *нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды* (ст. 26 Федерального закона «Об охране окружающей среды»). Указанными нормативами являются нормативы, установленные в соответствии с ограничениями объема их изъятия в целях сохранения природных и природно-антропогенных объектов, обеспечения устойчивого функционирования естественных экологических систем и предотвращения их деградации.

Нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды и порядок их установления определяются законодательством о недрах, земельным, водным, лесным законодательствами, законодательством о животном мире, иными законодательствами в области охраны окружающей среды, природопользования и в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды, охраны и воспроизводства отдельных видов природных ресурсов.

Нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду устанавливаются, как указано в ст. 27 Федерального закона «Об охране окружающей среды», для субъектов хозяйственной и иной деятельности в целях оценки и регулирования воздействия всех стационарных, передвижных и иных источников воздействия на окружающую среду, расположенных в пределах конкретных территорий или акваторий. Данными нормативами считаются нормативы, которые установлены в соответствии с величиной допустимого совокупного воздействия всех источников на окружающую среду или отдельные компоненты природной среды в пределах конкретных территорий или акваторий и при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирова-

ние естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие.

Нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду устанавливаются по каждому виду воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и совокупному воздействию всех источников, находящихся на соответствующих территориях или акваториях с учетом их природных особенностей.

§ 4. Иные нормативы негативных воздействий на окружающую природную среду

Гигиенические и санитарно-эпидемиологические нормативы. Согласно ст. 28 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, оценки качества окружающей среды могут устанавливаться иные нормативы в области охраны окружающей среды, кроме тех, которые рассмотрены выше. Речь идет о *гигиенических, санитарно-эпидемиологических* и некоторых других нормативах.

В нашей стране до настоящего времени практически единственным и реально применяемым способом регулирования негативного воздействия на окружающую среду и здоровье населения являются гигиенические нормативы. Они разработаны с учетом того, что при их соблюдении не должны наблюдаться изменения в состоянии здоровья не только настоящего, но и будущих поколений. Однако применение этих нормативов связано с определенными трудностями. В ряде случаев очень сложно определить причинную связь заболевания или специфической реакции организма человека с состоянием окружающей среды, особенно в населенных пунктах. Кроме этого, существующие методы анализа зависимости влияния отдельных факторов на здоровье населения еще не достаточно изучены.

Санитарно-эпидемиологические нормативы основаны на нормативном закреплении показателей состояния здоровья населения в зависимости от качества окружающей среды. Содержание этих нормативов ориентировано в первую очередь на критерии обеспечения здоровья человека. Порядок их разработки и утверждения, а также требования, предъявляемые к ним, содержатся в Федеральном законе «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Соблюдение санитарно-гигиенических нормативов имеет очень большое значение. Так, критерии безопасности или безвредности для человека водных объектов, в том числе ПДК в воде химических, биологических веществ, микроорганизмов, уровень радиационного фона, а также критерии безопасности 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 ПДК (ПДУ) химических, биологических веществ и микроорганизмов в воздухе, устанавливаются санитарными правилами (ст. 18, 20 указанного Закона).

В ст. 38 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» определен порядок разработки санитарных правил. Санитарные правила разрабатываются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим санитарно-эпидемиологический надзор, и иными органами, осуществляющими государственный санитарно-эпидемиологический надзор, в связи с установленной необходимостью санитарно-эпидемиологического нормирования факторов среды обитания и условий жизнедеятельности человека. Разработка санитарных правил должна предусматривать:

- проведение комплексных исследований по выявлению и оценке воздействия факторов среды обитания на здоровье населения;

- определение санитарно-эпидемиологических требований предотвращения вредного воздействия факторов среды обитания на здоровье населения;

- установление критериев безопасности и (или) безвредности, гигиенических и иных нормативов факторов среды обитания;

- анализ международного опыта в области санитарно-эпидемиологического нормирования;

- установление оснований для пересмотра гигиенических и иных нормативов;

- прогнозирование социальных и экономических последствий применения санитарных правил;

- обоснование сроков и условий введения санитарных правил в действие.

Положение о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании утверждено постановлением Правительства РФ от 24 июля 2000 г. № 554¹. Нормативными правовыми акта-

¹ СЗ РФ. 2000. № 31. Ст. 3295.

ми, устанавливающими санитарно-эпидемиологические требования, являются государственные санитарно-эпидемиологические правила (санитарные правила, санитарные правила и нормы, санитарные нормы, гигиенические нормативы).

Санитарные правила устанавливают единые санитарно-эпидемиологические требования: к планировке и застройке городских и сельских поселений; продукции производственно-технического назначения, товарам для личных и бытовых нужд и технологиям их производства; потенциально опасным для человека химическим, биологическим веществам и отдельным видам продукции; пищевым продуктам, пищевым добавкам, продовольственному сырью, а также контактирующим с ними материалам и изделиям и технологиям их производства; продукции, ввозимой на территорию РФ; организации питания населения.

В санитарных правилах предусматриваются требования применительно: к водным объектам; питьевой воде и питьевому водоснабжению населения; атмосферному воздуху в городских и сельских поселениях, на территориях промышленных организаций, воздуху в рабочих зонах производственных помещений, жилых и других помещениях; почвам, содержанию территорий городских и сельских поселений, промышленных площадок; сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению отходов производства и потребления.

Устанавливаются также *нормативы санитарных и защитных зон*. Каково соотношение этих нормативов с природоохранными нормативами? *Нормативы в области охраны окружающей среды (природоохранные нормативы)* — установленные нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на нее, при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие. Природоохранные нормативы устанавливаются с целью определить уровни вредных воздействий на окружающую среду применительно к отдельным видам природных объектов. Сфера их применения не ограничена ни определенной территорией, ни пространством. Природоохранные нормативы определяют допустимый объем выбросов и сбросов в окружающую среду и устанавливаются для каждого источника выбросов и сбросов. Иные задачи преследуют нормативы санитарных и защитных зон.

Нормативы санитарных и защитных зон бывают двух основных видов. В одних случаях нормативы санитарных и защитных зон

определяют *территориально-пространственную сферу, в пределах которой допустимо* (естественно, с учетом ПДК) *вредное воздействие на окружающую среду*. Такие нормативы применяются для установления зон вокруг источников вредного воздействия на окружающую среду. В иных случаях на основании этих нормативов устанавливаются санитарные и защитные зоны, имеющие целью определить территориально-пространственную сферу, в которой недопустимы либо ограничены внешние вредные воздействия на окружающую среду. Эти зоны устанавливаются для защиты источников водоснабжения, лечебно-оздоровительных ресурсов и т. п.

Примером первого вида нормативов являются санитарно-защитные зоны (далее — СЗЗ) промышленных предприятий. Порядок установления СЗЗ определен в Санитарно-эпидемиологических правилах и нормативах «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов. СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03», утвержденных Главным государственным санитарным врачом РФ 30 марта 2003 г.¹ Так, предприятия с технологическими процессами, являющимися источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека, требуется отделять от жилой застройки СЗЗ. Территория СЗЗ предназначена: для обеспечения снижения уровня воздействия до требуемых гигиенических нормативов; создания санитарно-защитного и эстетического барьера между территорией предприятия и территорией жилой застройки; организации дополнительных озелененных площадей, обеспечивающих экранирование, ассимиляцию и фильтрацию загрязнителей атмосферного воздуха и повышение комфортности микроклимата.

Для предприятий в зависимости от их мощности, условий эксплуатации, характера и количества выделяемых в окружающую среду токсических и пахучих веществ, создаваемого шума, вибрации и других вредных физических факторов устанавливаются следующие минимальные размеры СЗЗ: предприятия первого класса — 1000 м; предприятия второго класса — 500 м; предприятия третьего класса — 300 м; предприятия четвертого класса — 100 м; предприятия пятого класса — 50 м.

Запрещается размещение в СЗЗ коллективных или индивидуальных дачных и садово-огородных участков. В границах зоны запрещается размещать предприятия пищевой промышленности,

¹ БНА. 2003. № 29.

а также по производству посуды, тары, оборудования и т. д. В СЗЗ запрещается размещение объектов для проживания людей.

Зоны защитных мероприятий предусмотрены вокруг объектов, где хранится или уничтожается химическое оружие, в соответствии с Положением о зоне защитных мероприятий, устанавливаемой вокруг объектов по хранению химического оружия и объектов по уничтожению химического оружия, утвержденным постановлением Правительства РФ от 24 февраля 1999 г. № 208¹.

Санитарно-защитные зоны устанавливаются вокруг полигонов для утилизации твердых бытовых отходов в соответствии с Санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами «Гигиенические требования к размещению и обезвреживанию отходов производства и потребления. СанПиН 2.1.7.1322-03», утвержденными постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 30 апреля 2003 г. № 80².

Примером второго вида нормативов санитарных и защитных зон являются округа санитарной (горно-санитарной) охраны, предусмотренные ст. 16 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах». Природные лечебные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности, а также курорты и их земли являются соответственно особо охраняемыми природными объектами и территориями. Их охрана осуществляется посредством установления округов санитарной (горно-санитарной) охраны.

В составе округа санитарной (горно-санитарной) охраны выделяется до трех зон. На территории *первой зоны* запрещаются проживание и все виды хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованиями и использованием природных лечебных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях. Во *второй зоне* запрещаются размещение объектов и сооружений, не связанных с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха, а также проведение работ, загрязняющих окружающую природную среду, природные лечебные ресурсы и приводящих к их истощению. На территории *третьей зоны* вводятся ограничения на размещение и промышленных, и сельскохозяйственных организаций и сооружений, а также на осуществление хозяйственной деятельности.

¹ СЗ РФ. 1999. № 10. Ст. 1234.

² См.: Российская газета. 2003. 28 мая.

Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 1996 г. № 1425 утверждено Положение об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения¹.

Действуют также *предельно допустимые нормы применения агрохимикатов* (далее — ПДН), *нормативы предельно допустимых остаточных количеств химических веществ в продуктах питания* (далее — ПДОК). Нормативы предельно допустимых остаточных количеств вредных химических веществ в продуктах питания устанавливаются путем определения минимально допустимой дозы, безвредной для здоровья человека, по каждому используемому химическому веществу и при их суммарном воздействии.

Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»² (ст. 9) предусматривает, что обязательные требования к пищевым продуктам, материалам и изделиям, упаковке, маркировке, процедурам оценки их соответствия этим обязательным требованиям, производственному контролю за качеством и безопасностью пищевых продуктов, материалов и изделий, методикам их исследований (испытаний), измерений и правилам идентификации устанавливаются нормативными документами.

Нормативы градостроительного проектирования. Значение градостроительных нормативов отражено в ст. 24 ГсК РФ. Региональные и местные *нормативы градостроительного проектирования* содержат минимальные расчетные *показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека* (в том числе объектами социального и коммунально-бытового назначения, доступности таких объектов для населения (включая инвалидов), объектами инженерной, транспортной инфраструктур, благоустройства территории). Утверждение региональных нормативов градостроительного проектирования осуществляется с учетом особенностей поселений, городских округов в границах субъекта РФ. Состав, порядок подготовки и утверждения региональных нормативов градостроительного проектирования устанавливаются законодательством субъектов РФ.

Утверждение местных нормативов градостроительного проектирования осуществляется с учетом особенностей населенных пунктов в границах муниципальных образований, межселенных территорий. Состав, порядок подготовки и утверждения местных

¹ СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5798.

² СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

нормативов градостроительного проектирования устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Не допускается утверждение местных нормативов градостроительного проектирования, содержащих минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека ниже, чем расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека, содержащиеся в региональных нормативах градостроительного проектирования.

Статья 7 ГсК РФ наделяет органы государственной власти субъектов РФ правом утверждать региональные нормативы градостроительного проектирования. Статья 8 Кодекса относит к числу полномочий органов местного самоуправления поселений утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений.

Нормативы градостроительного проектирования должны играть важную роль в обеспечении охраны окружающей среды в процессе территориального планирования. Так, подготовка проекта схемы территориального планирования муниципального района осуществляется в соответствии с установленными требованиями и с учетом региональных и (или) местных нормативов градостроительного проектирования, а также с учетом предложений заинтересованных лиц.

Рыбохозяйственные нормативы качества воды. Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»¹ (ст. 47) предусматривает, что нормативы качества воды водных объектов рыбохозяйственного значения, в том числе нормативы ПДК вредных веществ в водах водных объектов рыбохозяйственного значения, разрабатываются в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов. Сброс в водные объекты рыбохозяйственного значения и рыбоохранные зоны вредных веществ, ПДК которых в водах водных объектов рыбохозяйственного значения не установлены, запрещается.

Установление требования к водному режиму водных объектов рыбохозяйственного значения (ограничение объема безвозвратно изъятия поверхностных вод, обеспечение оптимального уровня

¹ СЗ РФ. 2004. № 52. Ч. I. Ст. 5270.

воды и сбросов вод в рыбохозяйственных целях) должно обеспечивать сохранение водных биоресурсов.

Федеральное агентство по рыболовству утверждает порядок разработки нормативов качества воды водных объектов рыбохозяйственного значения, в том числе нормативов ПДК вредных веществ в водах водных объектов рыбохозяйственного значения.

Действует Порядок организации разработки и утверждения ПДК и ОБУВ загрязняющих веществ в воде рыбохозяйственных водных объектов, утвержденный Роскомрыболовства 14 августа 1995 г. № 12-04-11/454¹. *Рыбохозяйственные нормативы качества воды* — это установленные значения показателей состава и свойств воды рыбохозяйственных водных объектов. Предельно допустимая концентрация вещества в воде рыбохозяйственного водного объекта — экспериментально установленный рыбохозяйственный норматив максимально допустимого содержания загрязняющего вещества в воде водного объекта, при котором в этом объекте не возникают последствия, снижающие его рыбохозяйственную ценность. Ориентировочно безопасный уровень воздействия представляет собой временный рыбохозяйственный норматив содержания загрязняющего вещества в воде водного объекта.

Разработка рыбохозяйственных нормативов осуществляется путем проведения токсиколого-рыбохозяйственных исследований научно-исследовательскими институтами и другими специализированными организациями. По результатам рассмотрения материалов токсиколого-рыбохозяйственных исследований составляется Перечень предельно допустимых концентраций и ориентировочно безопасных уровней воздействия вредных веществ в воде рыбохозяйственных водных объектов.

Утвержденные рыбохозяйственные нормативы вводятся в банк данных и рассылаются всем заинтересованным министерствам и ведомствам, а также передаются в Российский регистр потенциально опасных химических и биологических веществ для включения в банк данных Регистра.

Нормативы качества воды водных объектов рыбохозяйственного значения, в том числе нормативы ПДК вредных веществ в водах водных объектов рыбохозяйственного значения, утверждены приказом Роскомрыболовства от 18 января 2010 г. № 20².

¹ См.: Российские вести. 1996. 11 янв.

² См.: Российская газета. 2010. 5 марта.

Глава 9. Техническое нормирование качества продукции, процессов производства и охрана окружающей природной среды

§ 1. Технические регламенты и охрана окружающей природной среды

Понятие технического регулирования. Качество практически любого рода продукции, методы и способы процессов ее производства, эксплуатации и утилизации в силу очевидных причин влияют на состояние окружающей природной среды и здоровье людей. Поэтому возникает необходимость определения правовых основ системы обязательных требований к производимой продукции — материальным объектам, извлеченным из природной среды, к сферам ее производства и дальнейшего обращения с ней, а также организации соответствующего контроля в данной области, с тем чтобы обеспечить ее безопасность для здоровья человека и природной среды. Эти задачи призван решать Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»¹.

Техническое регулирование представляет собой правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также в области установления и применения на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия.

Для того чтобы уяснить предмет правового регулирования законодательства о техническом регулировании, следует понять, о какой продукции и каких процессах ее производства, обращения с ней идет речь. Сфера действия Федерального закона «О техническом регулировании» определена весьма нечетко. Существует огромное число самых разнообразных видов продукции, производимых в результате разных технологических процессов, эксплуатации природных ресурсов: сельскохозяйственная продукция; продукция производственно-технического назначения; продук-

¹ СЗ РФ. 2002. № 52. Ч. I. Ст. 5140.

ция высоких технологий; полезные ископаемые, добытые из недр; продукция, полученная в результате охотничьего и рыболовного промысла; лесные ресурсы (продукция) и т. д. Федеральный закон «О техническом регулировании» закрепляет очень широкое понятие *продукции* как результата деятельности, представленного в материально-вещественной форме и предназначенного для дальнейшего использования в хозяйственных и иных целях. Такое понятие применимо практически ко всем сферам человеческой деятельности, процессам производства любой продукции.

В действительности обязательные требования к определенным видам продукции, в том числе касающиеся охраны здоровья населения, охраны окружающей среды, устанавливаются не только на основании законодательства о техническом регулировании. Есть сферы производства продукции, отношения по поводу которой регулируются особо. Так, Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»¹ регулирует вопросы, возникающие по поводу научной и (или) научно-технической продукции как научного и (или) научно-технического результата, в том числе результата интеллектуальной деятельности, предназначенного для реализации. К предмету этого Закона, в частности, относится регулирование проведения научных исследований и использования научных и (или) научно-технических результатов, которые могут создать угрозу безопасности Российской Федерации, здоровью граждан, окружающей среде.

Федеральный закон от 3 августа 1995 г. № 123-ФЗ «О племенном животноводстве»², а не Федеральный закон «О техническом регулировании» определяет требования к племенной продукции (материалу), т. е. племенному животному, его семени и эмбрионам.

Обязательные требования, в частности касающиеся безопасности окружающей среды, в отношении отходов производства и потребления устанавливаются специальным законодательством, а не законодательством о техническом регулировании. Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» определяет такие отходы, как остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства. Таким образом, так называе-

¹ СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

² СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3199.

мое техническое регулирование осуществляется в отношении далеко не всех видов продукции.

Законодательство о техническом регулировании не распространяется на регулирование процессов природопользования, извлечения части природного объекта из окружающей природной среды. Например, процесс производства продукции — древесины представляет собой заготовку древесины, которая осуществляется путем применения соответствующих видов и способов рубок леса. Правила рубок леса определяют требования к этому технологическому процессу, а не законодательство о техническом регулировании, поскольку предметом данного процесса является лес — природный объект. Предметом законодательства о техническом регулировании могут быть обязательные требования к заготовленной древесине, являющейся продукцией.

Следует также отметить, что законодательство о техническом регулировании не касается вопросов обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности, а также безопасности продуктов питания. Так, санитарно-эпидемиологические требования к продукции производственно-технического назначения, товарам для личных и бытовых нужд и технологиям их производства определяются Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Согласно ст. 13 этого Закона продукция производственно-технического назначения, при производстве, транспортировке, хранении, применении (использовании) и утилизации которой требуется непосредственное участие человека, а также товары для личных и бытовых нужд граждан не должны оказывать вредное воздействие на человека и среду обитания. Продукция по своим свойствам и показателям должна соответствовать санитарно-эпидемиологическим требованиям.

Производство, применение (использование) и реализация населению новых видов продукции (впервые разрабатываемых или внедряемых) осуществляются при условии их соответствия санитарно-эпидемиологическим требованиям. Граждане, индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие разработку, производство, транспортировку, закупку, хранение и реализацию продукции, в случае установления ее несоответствия санитарно-эпидемиологическим требованиям обязаны приостановить такую деятельность, изъять продукцию из оборота и принять меры по применению (использованию) продукции в целях, исключающих причинение вреда человеку, или ее уничтожить.

Действует специальный Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов», который определяет пищевые

продукты как продукты в натуральном или переработанном виде, употребляемые человеком в пищу (в том числе продукты детского питания, продукты диетического питания), бутилированная питьевая вода, алкогольная продукция (включая пиво), безалкогольные напитки, жевательная резинка, а также продовольственное сырье, пищевые добавки и биологически активные добавки.

Поскольку требования к различным видам продукции устанавливаются разными законодательными актами, в ст. 1 Федерального закона «О техническом регулировании» отражены некоторые ограничения сферы его применения. Так, требования к функционированию единой сети связи России, связанные с обеспечением ее целостности, устойчивости функционирования и ее безопасности регулируются законодательством РФ в области связи.

Действие этого Закона не распространяется на социально-экономические, организационные, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные меры в области охраны труда, федеральные государственные образовательные стандарты, положения (стандарты) о бухгалтерском учете и правила (стандарты) аудиторской деятельности, стандарты эмиссии ценных бумаг и проспектов эмиссии ценных бумаг, стандарты оценочной деятельности, стандарты распространения, предоставления или раскрытия информации, минимальные социальные стандарты, стандарты предоставления государственных и муниципальных услуг.

Кроме того, названный Закон не регулирует отношения, связанные с разработкой, принятием, применением и исполнением санитарно-эпидемиологических требований, требований в области охраны окружающей среды, требований в области охраны труда, требований к безопасному использованию атомной энергии, требований в области промышленной безопасности, требований к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики, требований к обеспечению безопасности космической деятельности и некоторые иные.

Технические регламенты. Требования к продукции подразделяются на обязательные, которые устанавливаются техническими регламентами, и добровольные, содержащиеся в стандартах. Федеральный закон «О техническом регулировании» определяет *технический регламент* как документ, который принят международным договором Российской Федерации, подлежащим ратификации, или в соответствии с ратифицированным международным договором Российской Федерации, или федеральным законом, или указом Президента РФ, или постановлением Правительства РФ, или нормативным правовым актом федерального органа

исполнительной власти по техническому регулированию и устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации).

Цели принятия технических регламентов заключаются в защите жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества; охране окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений; предупреждении действий, вводящих в заблуждение приобретателей, в том числе потребителей; обеспечение энергетической эффективности и ресурсосбережения (ст. 6 данного Закона).

Технические регламенты с учетом степени риска¹ причинения вреда устанавливают минимально необходимые требования, обеспечивающие безопасность излучений; биологическую безопасность; взрывобезопасность; механическую безопасность; пожарную безопасность; промышленную безопасность; термическую безопасность; химическую безопасность; электрическую безопасность; ядерную и радиационную безопасность; электромагнитную совместимость в части обеспечения безопасности работы приборов и оборудования; единство измерений; другие виды безопасности².

Технический регламент должен содержать перечень и (или) описание объектов технического регулирования, требования к этим объектам и правила их идентификации в целях применения технического регламента. В нем должны содержаться правила и формы оценки соответствия (в том числе в техническом регламенте могут содержаться схемы подтверждения соответствия, порядок продления срока действия выданного сертификата соответствия), определяемые с учетом степени риска, предельные сроки оценки соответствия в отношении каждого объекта технического регули-

¹ Риск — вероятность причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений с учетом тяжести этого вреда.

² Безопасность продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации — состояние, при котором отсутствует недопустимый риск, связанный с причинением вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений.

рования и (или) требования к терминологии, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения. *Оценка соответствия* проводится в формах государственного контроля (надзора), аккредитации, испытания, регистрации, подтверждения соответствия, приемки и ввода в эксплуатацию объекта, строительство которого закончено, и в иной форме.

В техническом регламенте должны быть определены требования к характеристикам продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации. Однако в регламенте не могут содержаться требования к конструкции и исполнению, за исключением случаев, когда из-за отсутствия таких требований с учетом степени риска причинения вреда не обеспечивается достижение целей принятия технического регламента.

В технических регламентах с учетом степени риска причинения вреда могут содержаться специальные требования к продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, требования к терминологии, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения, обеспечивающие защиту отдельных категорий граждан (несовершеннолетних, беременных женщин, кормящих матерей, инвалидов).

Важно то, что технические регламенты применяются одинаковым образом и в равной мере независимо от страны и (или) места происхождения продукции или осуществления связанных с требованиями к продукции процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, видов или особенностей сделок и (или) физических и (или) юридических лиц, являющихся изготовителями, исполнителями, продавцами, приобретателями.

Следует специально отметить, что технический регламент не может содержать требования к продукции, причиняющей вред жизни или здоровью граждан, накапливаемый при длительном использовании этой продукции и зависящий от других факторов, не позволяющих определить степень допустимого риска. В этих случаях технический регламент может содержать требование, касающееся информирования приобретателя о возможном вреде и факторах, от которых он зависит.

Технические регламенты устанавливают также минимально необходимые ветеринарно-санитарные и фитосанитарные меры в отношении продукции, происходящей из отдельных стран и (или) мест, в том числе ограничения ввоза, использования, хранения, перевозки, реализации и утилизации, обеспечивающие биологическую безопасность (независимо от способов обеспечения безопасности, использованных изготовителем).

Правительство РФ организует постоянный учет и анализ всех случаев причинения вреда вследствие нарушения требований технических регламентов жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений с учетом тяжести этого вреда, а также организует информирование приобретателей, изготовителей и продавцов о ситуации в области соблюдения требований технических регламентов.

Порядок разработки и принятия технических регламентов. Статья 9 Федерального закона «О техническом регулировании» определяет порядок разработки, принятия, изменения и отмены технического регламента. Технический регламент принимается международным договором Российской Федерации, федеральным законом или постановлением Правительства РФ в порядке, установленном соответственно для принятия федеральных законов и постановлений Правительства РФ.

Разработчиком проекта технического регламента может быть любое лицо. О разработке проекта технического регламента должно быть опубликовано уведомление в печатном издании федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию и в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме. С момента опубликования уведомления проект технического регламента должен быть доступен заинтересованным лицам для ознакомления. Разработчик обязан по требованию заинтересованного лица предоставить ему копию проекта технического регламента. При этом плата, взимаемая за предоставление копии, не может превышать затраты на ее изготовление.

Разработчик дорабатывает проект технического регламента с учетом полученных в письменной форме замечаний заинтересованных лиц, проводит публичное обсуждение проекта и составляет перечень полученных замечаний с кратким изложением содержания данных замечаний и результатов их обсуждения. Срок публичного обсуждения проекта технического регламента со дня опубликования уведомления о разработке проекта до дня опубли-

кования уведомления о завершении публичного обсуждения не может быть менее чем два месяца. Уведомление о завершении публичного обсуждения проекта должно быть опубликовано.

Определена процедура внесения субъектом права законодательной инициативы проекта федерального закона о техническом регламенте в Государственную Думу.

Проект постановления Правительства РФ о техническом регламенте, разработанный в установленном порядке и подготовленный к рассмотрению на заседании Правительства РФ, не позднее чем за 30 дней до дня его рассмотрения направляется на экспертизу в соответствующую экспертную комиссию по техническому регулированию. Проект постановления Правительства РФ о техническом регламенте рассматривается на заседании Правительства РФ с учетом заключения соответствующей экспертной комиссии.

Проект постановления Правительства РФ о техническом регламенте должен быть опубликован в печатном издании федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию и размещен в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме. Порядок опубликования и размещения проекта постановления устанавливается Правительством РФ.

Экспертиза проектов технических регламентов осуществляется экспертными комиссиями по техническому регулированию, в состав которых на паритетных началах включаются представители федеральных органов исполнительной власти, научных организаций, саморегулируемых организаций, общественных объединений предпринимателей и потребителей. Порядок создания и деятельности экспертных комиссий по техническому регулированию утверждается Правительством РФ. Заседания экспертных комиссий по техническому регулированию являются открытыми.

Заключения экспертных комиссий по техническому регулированию подлежат обязательному опубликованию в печатном издании федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию и в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме.

В случае несоответствия технического регламента интересам национальной экономики, развитию материально-технической базы и уровню научно-технического развития, а также международным нормам и правилам Правительство РФ обязано начать процедуру внесения изменений в технический регламент или отмены технического регламента.

Предусмотрен особый порядок разработки и принятия технических регламентов. Так, в исключительных случаях при возникновении обстоятельств, приводящих к непосредственной угрозе жизни или здоровью граждан, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений, и в случаях, если для обеспечения безопасности продукции или связанных с требованиями к ней процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации необходимо незамедлительное принятие соответствующего нормативного правового акта о техническом регламенте, Президент РФ вправе издать технический регламент без его публичного обсуждения.

§ 2. Стандартизация и охрана окружающей природной среды

Значение стандартизации в обеспечении охраны окружающей природной среды. Роль стандартов заключается не в том, чтобы регламентировать поведение людей, определять их взаимные права и обязанности, как это свойственно законам и другим нормативным правовым актам, а в том, чтобы определять некоторые требования к качеству продукции, производимой в массовом масштабе. Стандарты устанавливаются на продукцию массового производства. На предметы, изготовленные в индивидуальном порядке, стандарты не устанавливаются. Например, нельзя установить какие-либо стандарты на оригинальные произведения искусства. Не должны устанавливаться стандарты и на такие материальные предметы, которые вообще не являются произведениями человеческого труда. Скажем, нельзя установить стандарты на Солнце, Луну, атмосферный воздух, природную воду, представителей животного мира и т. п. Поэтому неправильно говорить о стандартизации качества окружающей природной среды или ее объектов¹.

Статья 1 Федерального закона «О техническом регулировании» определяет *стандарт* как документ, в котором в целях добровольного многократного использования устанавливаются характеристики продукции, правила осуществления и характеристики процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания

¹ См.: Колбасов О. С. Стандартизация в охране окружающей среды // Окружающая среда под охраной закона. М., 1982. С. 68.

услуг. Стандарт также может содержать правила и методы исследований (испытаний) и измерений, правила отбора образцов, требования к терминологии, символике, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения.

Стандартизация — это деятельность по установлению правил и характеристик в целях их добровольного многократного использования, направленная на достижение упорядоченности в сферах производства и обращения продукции и повышение конкурентоспособности продукции, работ или услуг.

Стандарты выполняют подчиненную по отношению к нормативным правовым актам роль в решении проблем охраны окружающей среды, поскольку стандарты не являются нормативно закрепленными моделями поведения субъектов права, имеющими общеобязательный характер. Задача стандартов — определить требования к продукции, технике и технологиям и тем самым обеспечить экологическую безопасность хозяйственной деятельности.

Стандарты отличаются от нормативов в области охраны окружающей среды, например от нормативов допустимых концентраций вредных веществ. Нормативы в области охраны окружающей среды отражают допустимый уровень воздействия на природу, закрепляют допустимую степень вредного воздействия хозяйственной деятельности на природу, которая представляет собой, по сути, предел безопасного воздействия на окружающую среду. Поэтому указанные нормативы не являются стандартами. *Стандарты на технику, технологии, материалы и вещества* являются средством выполнения нормативов в области охраны окружающей среды¹.

Согласно ст. 11 Федерального закона «О техническом регулировании» целями стандартизации являются: повышение уровня безопасности жизни и здоровья граждан, имущества физических и юридических лиц, государственного и муниципального имущества, объектов с учетом риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; повышение уровня экологической безопасности, безопасности жизни и здоровья животных и растений; обеспечение конкурентоспособности и качества продукции (работ, услуг), единства измерений, рационального использования ресурсов, взаимозаменяемости технических средств (машин и оборудования, их составных частей, комплектующих изделий и материалов), технической и информационной

¹ Отнесение стандартов к сфере нормирования в области охраны окружающей среды в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» является ошибочным.

совместимости, сопоставимости результатов исследований (испытаний) и измерений, технических и экономико-статистических данных, проведения анализа характеристик продукции (работ, услуг), исполнения государственных заказов, добровольного подтверждения соответствия продукции (работ, услуг). Целями стандартизации также являются: содействие соблюдению требований технических регламентов; создание систем классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации, систем каталогизации продукции (работ, услуг), систем обеспечения качества продукции (работ, услуг), систем поиска и передачи данных; содействие проведению работ по унификации.

Документы в области стандартизации. К числу таких документов относятся: национальные стандарты; правила стандартизации, нормы и рекомендации в области стандартизации; применяемые в установленном порядке классификации, общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации; стандарты организаций; своды правил и др.

Участники работ по стандартизации, а также национальные стандарты, предварительные национальные стандарты, общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации, правила их разработки и применения, правила стандартизации, нормы и рекомендации в области стандартизации, своды правил образуют *национальную систему стандартизации*.

Национальные стандарты и предварительные национальные стандарты разрабатываются в установленном порядке. Национальные стандарты утверждаются национальным органом по стандартизации в соответствии с правилами стандартизации, нормами и рекомендациями в этой области.

Национальный и предварительный национальный стандарты применяются на добровольной основе равным образом и в равной мере независимо от страны и (или) места происхождения продукции, осуществления процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ и оказания услуг, видов или особенностей сделок или лиц, являющихся изготовителями, исполнителями, продавцами, приобретателями, в том числе потребителями.

Применение национального стандарта подтверждается знаком соответствия национальному стандарту.

Общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации — это нормативные документы, распределяющие технико-экономическую и социальную информацию в соответствии с ее классификацией (классами, группами, видами и др.)

и являющиеся обязательными для применения при создании государственных информационных систем и информационных ресурсов и межведомственном обмене информацией.

Статья 16 Федерального закона «О техническом регулировании» определяет правила разработки и утверждения национальных стандартов. Национальный орган по стандартизации (Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии) разрабатывает и утверждает программу разработки национальных стандартов. Разработчиком национального стандарта может быть любое лицо.

Уведомление о разработке национального стандарта направляется в Агентство и публикуется в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме и в печатном издании указанного комитета. Срок публичного обсуждения проекта до дня опубликования уведомления о завершении публичного обсуждения не может быть менее чем два месяца. Постановлением Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 458 утверждено Положение об опубликовании уведомлений о разработке проекта национального стандарта и о завершении публичного обсуждения проекта национального стандарта¹.

Проект национального стандарта представляется разработчиком в технический комитет по стандартизации, который организует проведение экспертизы данного проекта. С учетом результатов экспертизы технический комитет готовит мотивированное предложение об утверждении или отклонении проекта национального стандарта. Такое предложение вместе с результатами экспертизы направляется в Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, которое принимает решение об утверждении или отклонении национального стандарта.

Стандарты организаций, включая коммерческие, общественные, научные, саморегулируемые организации, объединений юридических лиц, могут разрабатываться и утверждаться ими самостоятельно исходя из необходимости применения этих стандартов, в том числе для совершенствования производства и обеспечения качества продукции, выполнения работ, оказания услуг, а также для распространения и использования полученных в различных областях знаний результатов исследований (испытаний), измерений и разработок.

Согласно ст. 44 Федерального закона «О техническом регулировании» технические регламенты, документы национальной систе-

¹ СЗ РФ. 2003. № 32. Ст. 3220.

мы стандартизации, международные стандарты, правила стандартизации, нормы стандартизации и рекомендации по стандартизации, национальные стандарты других государств и информация о международных договорах в области стандартизации и подтверждения соответствия и о правилах их применения составляют Федеральный информационный фонд технических регламентов и стандартов. Этот Фонд технических регламентов и стандартов является государственным информационным ресурсом. Положение о федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов и единой информационной системе по техническому регулированию утверждено постановлением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 500¹.

§ 3. Подтверждение соответствия и охрана окружающей природной среды

Понятие подтверждения соответствия. Согласно ст. 18 Федерального закона «О техническом регулировании» подтверждение соответствия осуществляется в целях: удостоверения соответствия продукции, процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, работ, услуг или иных объектов техническим регламентам, стандартам, сводам правил, условиям договоров; содействия приобретателям, в том числе потребителям, в компетентном выборе продукции, работ, услуг; повышения конкурентоспособности продукции, работ, услуг на российском и международном рынках и др.

Подтверждение соответствия имеет добровольный или обязательный характер. Формами подтверждения соответствия признаются декларирование и сертификация. *Декларирование соответствия* применяется только в случае обязательного подтверждения соответствия продукции требованиям технических регламентов. Декларацию о соответствии может принимать изготовитель (продавец) либо на основе собственных доказательств, либо на основе собственных доказательств и доказательств, представленных иными лицами. Декларация регистрируется в уведомительном порядке.

Экологическая сертификация. *Сертификация* — форма осуществления органом по сертификации подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, положениям

¹ СЗ РФ. 2003. № 34. Ст. 3367.

стандартов, сводов правил или условиям договоров. Сертификация может осуществляться на добровольной основе в системах добровольной сертификации или в обязательном порядке.

Добровольное подтверждение соответствия осуществляется по инициативе заявителя на условиях договора между заявителем и органом по сертификации. Добровольное подтверждение соответствия может осуществляться для установления соответствия национальным стандартам, стандартам организаций, сводам правил, системам добровольной сертификации, условиям договоров.

Обязательная сертификация осуществляется органом по сертификации на основании договора с заявителем. Схемы сертификации, применяемые для сертификации определенных видов продукции, устанавливаются соответствующим техническим регламентом. Соответствие продукции требованиям технических регламентов подтверждается сертификатом соответствия, выдаваемым заявителю органом по сертификации.

В соответствии со ст. 27 Федерального закона «О техническом регулировании» продукция, соответствие которой требованиям технических регламентов подтверждено, маркируется *знаком обращения на рынке*. Изображение знака обращения на рынке устанавливается Правительством РФ. Данный знак не является специальным защищенным знаком и наносится в информационных целях. Маркировка знаком обращения на рынке осуществляется заявителем самостоятельно любым удобным для него способом. Продукция, соответствие которой требованиям технических регламентов не подтверждено в порядке, установленном Федеральным законом «О техническом регулировании», не может быть маркирована таким знаком. Действует постановление Правительства РФ от 19 ноября 2003 г. № 696 «О знаке обращения на рынке»¹.

Федеральный закон «О техническом регулировании» устанавливает меры ответственности за его нарушение и соответствующие процедуры, которые применяются в случаях несоответствия требованиям технических регламентов. Возможно применение такой меры воздействия, как принудительный отзыв продукции.

Требование об *экологической сертификации* хозяйственной и иной деятельности предусмотрено в ст. 31 Федерального закона «Об охране окружающей среды», согласно которой экологическая сертификация проводится в целях обеспечения экологически безопасного осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории РФ. Экологическая сертификация осуществляется

¹ СЗ РФ. 2003. № 47. Ст. 4547.

в соответствии с положениями ст. 21 Федерального закона «О техническом регулировании», которая определяет порядок добровольного подтверждения соответствия.

Глава 10. Экологические требования к размещению, созданию и эксплуатации хозяйственных и иных объектов недвижимости

§ 1. Правовое значение экологических требований к размещению, созданию и эксплуатации хозяйственных и иных объектов

Сущность экологических требований к размещению, созданию и эксплуатации хозяйственных и иных объектов. Строительство зданий и сооружений, создание иных объектов недвижимости не могут не оказывать воздействия на состояние окружающей природной среды. Дикая и относительно не тронутая человеком природа постепенно отступает под натиском цивилизации. Ранее неосвоенные территории все большими темпами вовлекаются в сферу хозяйственного использования. Интенсивной застройке подвергаются земли лесного фонда, земли сельскохозяйственного назначения вблизи крупных городов. Для того чтобы как-то урегулировать этот процесс, сохранить окружающую среду, в законодательстве закрепляются соответствующие экологические требования (условия), которые следует выполнить на разных этапах создания хозяйственных и иных объектов.

Для человека и всего общества строительство предприятий, сооружений и иных объектов хозяйственного, жилого и иного назначения и их использование имеют огромное экономическое и социальное значение. *Строительством* признается создание зданий, строений, сооружений (в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства). *Объект капитального строительства* — это здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено, за исключением временных построек, киосков, навесов и других подобных построек (ст. 1 ГСК РФ).

Учитывая значение этих объектов, право признает такие объекты недвижимостью, определяя их особый правовой режим. К *недвижимым вещам (недвижимому имуществу, недвижимости)* относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т. е. объекты, перемещение которых без несоразмерного

ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства (ст. 130 ГК РФ). Здания и сооружения являются одним из элементов этого понятия.

Особого внимания заслуживает рассмотрение понятий «здания» и «сооружения». Признание в установленном порядке объекта в качестве здания и сооружения означает признание его недвижимым имуществом и тем самым определение соответствующего его правового режима. Наряду с терминами «здания» и «сооружения» в законодательстве широко используется термин «строение».

Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»¹ в ст. 2 определяет *здание* как результат строительства, представляющий собой объемную строительную систему, имеющую надземную и (или) подземную части, включающую помещения, сети инженерно-технического обеспечения и системы инженерно-технического обеспечения и предназначенную для проживания и (или) деятельности людей, размещения производства, хранения продукции или содержания животных. *Сооружение* — это результат строительства, представляющий собой объемную, плоскостную или линейную строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части, состоящую из несущих, а в отдельных случаях и ограждающих строительных конструкций и предназначенную для выполнения производственных процессов различного вида, хранения продукции, временного пребывания людей, перемещения людей и грузов.

Общероссийский классификатор основных фондов (ОК 013-94), утвержденный постановлением Государственного комитета РФ по стандартизации и метрологии от 26 декабря 1994 г. № 359², подразделяет все здания на две основные категории: *нежилые* и *жилые*. К понятию «здания (кроме жилых)» относятся здания, представляющие собой архитектурно-строительные объекты, назначением которых является создание условий (защита от атмосферных воздействий и проч.) для труда, социально-культурного обслуживания населения и хранения материальных ценностей. Здания имеют в качестве основных конструктивных частей стены и крышу.

Жилыми признаются здания, предназначенные для невременного проживания. К ним относятся также передвижные щитовые домики, плавучие дома, прочие здания (помещения), использу-

¹ СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 5.

² См.: Общероссийский классификатор основных фондов. М., 1995.

мые для жилья, а также исторические памятники, идентифицированные в основном как жилые дома.

Сооружениями являются инженерно-строительные объекты, назначением которых является создание условий, необходимых для осуществления процесса производства путем выполнения тех или иных технических функций, не связанных с изменением предмета труда, или для осуществления различных непроектируемых функций. Объектом, выступающим как сооружение, является каждое отдельное сооружение со всеми устройствами, составляющими с ним единое целое. К сооружениям также относятся законченные функциональные устройства для передачи энергии и информации, такие, как линии электропередачи, теплоцентрали, трубопроводы различного назначения, радиорелейные линии, кабельные линии связи, специализированные сооружения систем связи, а также ряд аналогичных объектов со всеми сопутствующими комплексами инженерных сооружений.

В Сборнике сметных норм затрат на строительство временных зданий и сооружений ГСН 81-05-01-2001, утвержденном постановлением Государственного комитета РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 7 мая 2001 г. № 45¹, приводится определение *временных зданий и сооружений*. К этой категории относятся специально возводимые или приспособляемые на период строительства производственные, складские, вспомогательные, жилые и общественные здания и сооружения, необходимые для производства строительно-монтажных работ и обслуживания работников строительства. Временные здания и сооружения не являются недвижимым имуществом.

В результате градостроительной деятельности создается особая, специфическая среда жизнедеятельности. Это то место, где человек постоянно проживает и работает, — территория поселений. От качества среды жизнедеятельности, от того, насколько она является благоприятной для жизни человека, зависят условия проживания миллионов людей. Градостроительная деятельность — это деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства (ст. 1 ГсК РФ).

¹ См.: Бюллетень строительной техники. 2001. № 7.

Правовые нормы, регулирующие порядок размещения, создания и эксплуатации предприятий и иных хозяйственных объектов и определяющие экологические требования к ним, составляют особый правовой институт. Этот правовой институт имеет комплексный характер, поскольку данные нормы содержатся в разных отраслях законодательства: об охране окружающей среды, градостроительном, земельном, горном, водном, лесном, санитарно-эпидемиологическом законодательстве и иных отраслях.

В один правовой институт эти правовые нормы объединяет предмет правового регулирования. Речь идет об отношениях по поводу размещения, создания и эксплуатации предприятий, различных зданий и сооружений, используемых в хозяйственных целях, т. е. объектов недвижимости. Особенность этих отношений состоит в том, что они имеют публичный характер, несмотря на то, что речь идет о «недвижимости» — понятии, закреплённом в гражданском законодательстве. Интересы общества в обеспечении сохранения окружающей среды требуют закрепления в праве особых экологических требований и условий, соблюдение которых должно содействовать экологически безопасному процессу размещения, создания объектов недвижимости и их эксплуатации.

В содержание этого правового института входят две основные группы правовых норм. К первой группе относятся правовые нормы, регулирующие порядок создания объектов недвижимости; ко второй — правовые нормы, регулирующие порядок эксплуатации этих объектов. Правовые нормы, определяющие экологические требования к размещению и созданию хозяйственных объектов и иных объектов, подразделяются, в свою очередь, на несколько групп в зависимости от этапа процесса создания объекта недвижимости:

устанавливающие условия размещения объектов недвижимости — нормы, которыми следует руководствоваться при определении конкретного места — земельного участка, на котором будет построен и функционировать объект;

регулирующие порядок проектирования объектов недвижимости;

определяющие порядок строительства и реконструкции объектов недвижимости;

регламентирующие порядок ввода в эксплуатацию объектов недвижимости, законченных строительством.

Экологические требования к размещению, созданию и эксплуатации объектов недвижимости заключаются в закреплении в праве

условий, которые определяют возможность создания объекта недвижимости на соответствующем земельном участке, строительства этого объекта и его эксплуатации, обеспечивающих предотвращение или минимизацию негативного воздействия на окружающую природную среду.

Характер вредного воздействия на окружающую среду прямо зависит от вида объекта недвижимости и целей его хозяйственного использования. Поэтому экологические требования дифференцируются в зависимости от этих условий. Например, особые природоохранные требования предусмотрены к размещению атомных электростанций, мест скопления отходов производства и потребления, предприятий, деятельность которых представляет собой повышенную опасность для здоровья населения и окружающей среды, и соответственно к эксплуатации этих объектов.

Экологические требования общего характера к размещению, созданию и эксплуатации хозяйственных и иных объектов. Такого рода требования содержатся в нескольких отраслях законодательства. Общие экологические требования при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных объектов установлены в ст. 34 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация, консервация и ликвидация зданий, строений, сооружений и иных объектов, оказывающих прямое или косвенное негативное воздействие на окружающую среду, осуществляются в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды. Должны предусматриваться мероприятия по охране и восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности.

Нарушение требований в области охраны окружающей среды влечет за собой приостановление по решению суда размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов. Прекращение в полном объеме размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов при нарушении требований в области охраны окружающей среды осуществляется на основании решения суда или арбитражного суда.

Экологические требования реализуются также путем выполнения условий, предусмотренных в законодательстве о градострои-

тельстве. Так, ст. 2 ГсК РФ предусматривает, что законодательство о градостроительной деятельности основывается на принципе осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности. Статья 48 Кодекса требует, чтобы в состав проектной документации объектов капитального строительства, за исключением проектной документации линейных объектов, включался раздел «Перечень мероприятий по охране окружающей среды».

Соблюдение санитарно-эпидемиологических требований преследует цели обеспечить охрану здоровья населения и сохранить окружающую среду. Так, при планировке и застройке городских и сельских поселений должно предусматриваться создание благоприятных условий для жизни и здоровья населения путем комплексного благоустройства городских и сельских поселений и реализации иных мер по предупреждению и устранению вредного воздействия на человека факторов среды обитания.

При разработке нормативов градостроительного проектирования, схем территориального планирования, генеральных планов городских и сельских поселений, проектов планировки общественных центров, жилых районов, магистралей городов, решении вопросов размещения объектов гражданского, промышленного и сельскохозяйственного назначения и установления их санитарно-защитных зон, выборе земельных участков под строительство, а также при проектировании, строительстве, реконструкции, техническом перевооружении, консервации и ликвидации промышленных, транспортных объектов, зданий и сооружений культурно-бытового назначения, жилых домов, объектов инженерной инфраструктуры и благоустройства и иных объектов должны соблюдаться санитарные правила. Граждане, индивидуальные предприниматели и юридические лица, ответственные за выполнение работ по проектированию и строительству объектов, их финансирование и (или) кредитование, в случае выявления нарушения санитарно-эпидемиологических требований или невозможности их выполнения обязаны приостановить либо полностью прекратить проведение указанных работ и их финансирование и (или) кредитование (ст. 12 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

В соответствии со ст. 24 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» при эксплуатации производственных, общественных помещений, зданий, сооружений, оборудования и транспорта должны осуществляться санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия

и обеспечиваться безопасные для человека условия труда, быта и отдыха в соответствии с санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

§ 2. Правовое обеспечение охраны окружающей природной среды при размещении хозяйственных и иных объектов

Экологические требования к размещению хозяйственных и иных объектов. Экологические требования, содержащиеся в законодательстве об охране окружающей среды, сформулированы применительно как ко всему процессу создания предприятий и хозяйственных объектов, т. е. к их размещению, проектированию, строительству, реконструкции, вводу в эксплуатацию, так и к отдельным его этапам: размещению, проектированию, строительству и т. д.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» предусматривает (ст. 35), что при размещении зданий, строений, сооружений и иных объектов должно быть обеспечено выполнение требований в области охраны окружающей среды, восстановления природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности с учетом ближайших и отдаленных экологических, экономических, демографических и иных последствий эксплуатации указанных объектов и соблюдением приоритета сохранения благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов.

Специальные экологические требования при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов энергетики установлены в ст. 40 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Дополнительно к тем требованиям, о которых говорилось выше, предусмотрено, что при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации гидроэлектростанций должны учитываться реальные потребности в электрической энергии соответствующих регионов, а также особенности рельефов местностей. Должны предусматриваться меры по сохранению водных объектов, водосборных площадей, водных биологических ресурсов, земель, почв, лесов и иной растительности, биологического разнообразия, обеспечиваться устойчивое функционирование естественных экологических систем, сохранение природных ландшафтов, особо охраняемых природных террито-

рий и памятников природы, а также приниматься меры по своевременной утилизации древесины и плодородного слоя почв при расчистке и затоплении ложа водохранилищ и иные необходимые меры по недопущению негативных изменений природной среды, сохранению водного режима, обеспечивающего наиболее благоприятные условия для воспроизводства водных биологических ресурсов.

При размещении, проектировании, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации ядерных установок, в том числе атомных станций, должны обеспечиваться охрана окружающей среды от радиационного воздействия таких установок, соблюдаться установленный порядок и нормативы осуществления технологического процесса, требования федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять государственный надзор и контроль в области обеспечения радиационной безопасности, а также должно осуществляться государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии, приниматься меры по обеспечению полной радиационной безопасности окружающей среды и населения в соответствии с законодательством РФ и общепринятыми принципами и нормами международного права, обеспечиваться подготовка и поддержание квалификации работников ядерных установок.

Размещение ядерных установок, в том числе атомных станций, осуществляется при наличии по проектам и иным обосновывающим материалам положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных государственных экспертиз, подтверждающих экологическую и радиационную безопасность ядерных установок.

Согласно ст. 41 указанного Закона экологические требования, предъявляемые при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов, в полной мере распространяются и на военные и оборонные объекты, вооружение и военную технику, за исключением чрезвычайных ситуаций, препятствующих соблюдению требований в области охраны окружающей среды. Перечень чрезвычайных ситуаций, препятствующих соблюдению требований в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации военных и оборонных объектов, вооружения и военной техники, определяется законодательством РФ.

Статья 44 Федерального закона «Об охране окружающей среды» требует, чтобы при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений соблюдались экологические требования, обеспечивающие благоприятное состояние окружающей среды для жизнедеятельности человека, а также для обитания растений, животных и других организмов, устойчивого функционирования естественных экологических систем. Здания, строения, сооружения и иные объекты должны размещаться с учетом требований в области охраны окружающей среды, санитарно-гигиенических норм и градостроительных требований.

При планировании и застройке городских и сельских поселений должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, приниматься меры по санитарной очистке, обезвреживанию и безопасному размещению отходов производства и потребления, соблюдению нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, а также по восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий и иные меры по обеспечению охраны окружающей среды и экологической безопасности в соответствии с законодательством.

Особые экологические требования предъявляются при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств (ст. 46 указанного Закона).

Размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию и эксплуатация объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки должны осуществляться в соответствии с требованиями, установленными законодательством в области охраны окружающей среды. При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации таких объектов должны предусматриваться эффективные меры по очистке и обезвреживанию отходов производства и сбора нефтяного (попутного) газа и минерализованной воды, рекультивации нарушенных и загрязненных земель, снижению негативного воздействия на окружающую среду, а также по возмещению вреда окружающей среде, причиненного в процессе строительства и эксплуатации указанных объектов.

Строительство и эксплуатация объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки допускаются

при наличии проектов восстановления загрязненных земель в зонах временного и (или) постоянного использования земель, положительного заключения государственной экспертизы проектной документации. Строительство и эксплуатация объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки и хранения нефти и газа, расположенных в акваториях водных объектов, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, допускаются при наличии положительных заключений государственной экологической экспертизы, государственной экспертизы проектной документации и иных установленных законодательством государственных экспертиз после восстановления загрязненных земель.

Статья 16 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» закрепляет правило, согласно которому при проектировании, размещении, строительстве, реконструкции и эксплуатации объектов хозяйственной и иной деятельности, при застройке городских и иных поселений должно обеспечиваться не превышение нормативов качества атмосферного воздуха в соответствии с экологическими, санитарно-гигиеническими, а также со строительными нормами и правилами в части нормативов площадей озелененных территорий.

Важным правовым инструментом предотвращения негативного влияния на состояние окружающей среды на этапе места размещения предприятия или хозяйственного объекта является процедура *оценки воздействия на окружающую среду*. Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации утверждено приказом Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. № 372¹.

Инструкция по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности, утвержденная приказом Минприроды России от 29 декабря 1995 г. № 539², предусматривает, что в предпроектной и проектной документации должно содержаться экологическое обоснование планируемой хозяйственной и иной деятельности. Обоснование необходимо для того, чтобы оценить воздействие планируемой деятельности на окружающую природную среду, мероприятия для предотвращения негативного влияния объектов хозяйственной деятельности на экосистемы, снижения его до уровня, регламентированного нормативными документами по охране окружающей природной среды, и создания благоприятных

¹ См.: Российская газета. 2000. 1 сент.

² См.: Экологический вестник Москвы. 1996. № 4—6.

условий для жизни людей. Эта задача должна решаться путем всестороннего комплексного рассмотрения всех преимуществ и потерь, связанных с реализацией намечаемой деятельности.

Экологические требования надлежит учитывать при *выборе места размещения объектов* хозяйственной и иной деятельности для того, чтобы уменьшить прогнозируемое воздействие объектов на окружающую среду. Материалы, в которых обосновывается выбор места размещения объекта, должны разрабатываться на вариантной основе. Должен быть проведен детальный анализ информации об источниках воздействия, о природных особенностях территории, ее историко-культурном наследии, а также состоянии экосистем в зоне воздействия объекта. Такими источниками информации могут быть материалы специально уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей природной среды, опубликованные фондовые материалы научных организаций и ведомств, данные статистической отчетности и экологического мониторинга, инженерные изыскания и экологические данные по аналогичным объектам, расчеты и модели прогноза. В качестве исходной информации используются кадастровые карты природных ресурсов, карты и карты-схемы компонентов природной среды (почвенные, геоботанические, животного мира и др.), карты защищенности грунтовых вод и др., банки данных по отходам производства и потребления.

В материалах, в которых обосновывается место размещения объекта, должны содержаться:

данные о месте размещения объекта и расположении земельного участка;

характеристика природных условий территории, оценка ее природно-хозяйственной ценности;

краткие сведения о современном и перспективном использовании территории;

ограничения природопользования;

информация о природных и исторических особенностях территории в зоне возможного воздействия объекта, состоянии окружающей природной среды;

характеристика намечаемой деятельности;

информация об источниках воздействия — сбросы, выбросы, отходы производства, физические и иные воздействия;

предварительная оценка воздействия намечаемой деятельности на окружающую природную среду, в том числе на особо охраняемые объекты;

рекомендуемые природоохранные мероприятия;

предварительная оценка экологического риска размещения объекта.

Природоохранные мероприятия должны определяться по каждому природному объекту и включать предложения по рациональному использованию природных ресурсов, предупреждению их истощения и загрязнения.

Приоритетным при выборе места размещения объекта считается вариант, когда *прогнозируемый экологический риск намечаемой деятельности будет минимальным*. При этом не допускается размещение экологически опасных объектов на территориях, загрязненных химическими веществами, вредными микроорганизмами и другими биологическими веществами свыше предельно допустимых концентраций, радиоактивными веществами свыше предельно допустимых уровней, до полной реабилитации указанных территорий.

Территориальное планирование и охрана окружающей природной среды. Территориальное планирование представляет собой планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов муниципального значения. Такое определение содержится в ст. 1 ГсК РФ.

Цель территориального планирования использования и охраны земель заключается в определении назначения территорий, учитывая социальные, экономические, экологические и иные факторы, для того чтобы обеспечить *устойчивое развитие территорий*, инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, учесть интересы граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований (ст. 9 ГсК РФ). Устойчивое развитие территорий — обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений.

Суть территориального планирования заключается в том, чтобы обеспечить прогнозируемое, организованное использование территорий для самых разнообразных целей (размещения зданий, строений, сооружений, использования природных ресурсов, создания особо охраняемых природных территорий и т. д.) в соответствии с определенными планами — документами территориального планирования.

Выделяют документы территориального планирования:
Российской Федерации;
субъектов РФ;
муниципальных образований.

Такие документы являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений. Не допускается принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений о резервировании земель, об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель из одной категории в другую при отсутствии документов территориального планирования, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

В результате осуществления территориального планирования должны выделяться, во-первых, *функциональные зоны*; во-вторых, *зоны с особыми условиями использования территорий*.

В отношении функциональных зон в ГсК РФ сказано лишь, что это зоны, для которых документами территориального планирования определены границы и функциональное назначение, и что такие зоны отображаются на картах (схемах).

Зоны с особыми условиями использования территорий — это охранные, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, водоохранные зоны, зоны охраны источников питьевого водоснабжения, зоны охраняемых объектов, иные зоны.

Учитывая значение территориального зонирования, ст. 2 ГсК РФ закрепляет в качестве основных принципов законодательства о градостроительной деятельности принципы обеспечения устойчивого развития территорий на основе территориального планирования и градостроительного зонирования и осуществления строительства на основе документов территориального планирования и правил землепользования и застройки.

Целевое назначение земель и определение экологических условий размещения хозяйственных и иных объектов. Все земли в нашей стране в целях организации их рационального использования и охраны подразделяются на соответствующие категории. Вследствие различия природных, климатических и иных условий земли имеют разное качество, отличаются друг от друга своими природными характеристиками и показателями, имеют неодинаковое экономическое и социальное значение в жизни общества. Приме-

нительно к некоторым землям на первый план выходит их значение для охраны окружающей среды.

Земельное законодательство выделяет следующие категории земель: земли сельскохозяйственного назначения; земли населенных пунктов; земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; земли особо охраняемых территорий и объектов; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли запаса (ст. 7 ЗК РФ).

В основе выделения категорий земель лежит их целевое назначение (подп. 8 п. 1 ст. 1 ЗК РФ). Определение целей, для которых могут использоваться земли, является объективно необходимым, с тем чтобы правильно организовать процесс их использования. Закрепляя принцип дифференцированного подхода к установлению правового режима земель, земельное законодательство связывает его с учетом трех основных факторов: природных, социальных и экономических.

Уполномоченные исполнительные органы государственной власти на основании данных государственного земельного кадастра определяют целевое назначение земель, решая вопрос об использовании земель соответственно в сельском или лесном хозяйстве либо для размещения городских и сельских поселений, промышленных, транспортных и иных объектов и сооружений и т. д. (ст. 8 ЗК РФ). Главным критерием разграничения земель на категории является их различное целевое назначение, определение той общей цели, в соответствии с которой они используются или могут использоваться.

Земли могут использоваться в качестве средства производства или как пространственный территориальный базис. Поэтому они делятся на две основные группы. Все категории земель, кроме земель запаса, поскольку их целевое назначение не определено до определенного момента, могут быть отнесены к соответствующей группе. Как средство производства используются земли сельскохозяйственного назначения и лесного фонда. Иные категории земель используются преимущественно в качестве пространственного территориального базиса.

Деление земель на категории определяет экологические условия размещения хозяйственных и иных объектов. Посмотрим, какие объекты недвижимости можно возводить на соответствующих категориях земель.

Целевое назначение земель сельскохозяйственного назначения — использование их как средства производства. Однако в составе этих земель ст. 77 ЗК РФ выделяет в том числе земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, а также зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции. Земли сельскохозяйственного назначения согласно ст. 81 ЗК РФ могут предоставляться гражданам и их объединениям для дачного строительства.

Землями населенных пунктов признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов (ст. 83 ЗК РФ). Согласно ст. 85 ЗК РФ 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. Практически все земли этой категории предназначены для размещения объектов недвижимости. Однако при этом должны соблюдаться соответствующие экологические, санитарно-эпидемиологические и градостроительные условия.

Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения имеют своим целевым назначением размещение, строительство и эксплуатацию соответственно промышленных и иных хозяйственных объектов. Например, землями энергетики признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций или эксплуатации объектов энергетики. В целях обеспечения деятельности организаций и объектов энергетики могут предоставляться земельные участки для размещения гидроэлектростанций, атомных станций, ядерных установок, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов, тепловых станций и других электростанций, обслуживающих их сооружений и объектов; размещения воздушных линий электропередачи, наземных сооружений кабельных линий электропередачи, подстанций, распределительных пунктов, других сооружений и объектов энергетики (ст. 89 ЗК РФ).

Особое целевое назначение имеют земли особо охраняемых территорий (ст. 94 ЗК РФ). К этим землям относятся земли, кото-

рые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, которые изъяты в соответствии с постановлениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ или решениями органов местного самоуправления полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для которых установлен особый правовой режим. Использование этих земель для иных целей ограничивается или запрещается.

На землях особо охраняемых природных территорий федерального значения запрещается предоставление садоводческих и дачных участков; строительство федеральных автомобильных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатация промышленных, хозяйственных и жилых объектов, не связанных с функционированием особо охраняемых природных территорий и т. д.

На землях лесного фонда ЛК РФ допускает возведение физкультурно-оздоровительных, спортивных и спортивно-технических сооружений, создание горнодобывающих предприятий, строительство и эксплуатацию водохранилищ, иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, специализированных портов, линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов. На лесных участках, предоставленных для осуществления религиозной деятельности, допускается возведение зданий, строений, сооружений религиозного и благотворительного назначения.

Что касается земель водного фонда, то на них могут располагаться водозаборные, гидротехнические сооружения и иные водохозяйственные сооружения и объекты.

Зонирование территорий (градостроительное зонирование) и охрана окружающей природной среды. Градостроительное зонирование — зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов. Зонирование прямо связано с обеспечением охраны окружающей среды.

Во-первых, в результате градостроительного зонирования могут определяться жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов и иные виды территориальных зон.

Во-вторых, в результате территориального зонирования принимаются правила землепользования и застройки, которые содержат градостроительные регламенты. *Градостроительный регламент* — устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны *виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков* и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства. Градостроительным регламентом определяется правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства (ст. 36 ГсК РФ). Это означает, что градостроительный регламент определяет возможность и условия создания соответствующих объектов недвижимости на земельном участке, отнесенном к той или иной территориальной зоне.

В соответствии со ст. 30 ГсК РФ правила землепользования и застройки разрабатываются в целях создания условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия; создания условий для планировки территорий муниципальных образований; обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства; создания условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Подготовка проекта правил землепользования и застройки может осуществляться применительно ко всем территориям поселений, городских округов, а также к частям территорий поселений, городских округов. Применительно к межселенным территориям, т. е. территориям, находящимся вне границ поселений, подготовка проекта правил землепользования и застройки может осуществляться в случае планирования застройки таких территорий.

Следует иметь в виду, что градостроительные регламенты не устанавливаются для земель лесного фонда, земель водного фонда, покрытых поверхностными водами, земель запаса, земель осо-

бо охраняемых природных территорий (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов), сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, земельных участков, расположенных в границах особых экономических зон (п. 6 ст. 36 ГсК РФ). Это означает, что зонирование может осуществляться в первую очередь на землях населенных пунктов и на иных категориях земель, кроме указанных выше.

Подготовка проекта правил землепользования и застройки осуществляется с учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования, с учетом требований технических регламентов, результатов публичных слушаний и предложений заинтересованных лиц. Применительно к части территории поселения или городского округа подготовка проекта правил землепользования и застройки может осуществляться при отсутствии генерального плана поселения или генерального плана городского округа (ст. 31 ГсК РФ).

Зонирование территорий — это процедура, которая осуществляется с соблюдением установленных условий определенными органами, в процессе реализации которой должно проводиться определенное согласование предполагаемых решений об определении режима использования земель и объектов недвижимости на них с собственниками, владельцами и пользователями этих земель. В результате зонирования территорий определяются *возможность, условия создания и эксплуатации объектов недвижимости на них.*

Санитарно-эпидемиологические требования к размещению хозяйственных и иных объектов. Существует довольно большое число специальных санитарно-эпидемиологических правил и норм, которые дополнительно к экологическим требованиям определяют возможность размещения разного рода объектов недвижимости. Главной целью санитарно-эпидемиологических правил и норм является обеспечение охраны здоровья населения от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды.

В одних случаях правила определяют условия размещения объектов на соответствующих территориях, в других — условия размещения объектов на уже выбранном земельном участке с учетом экологических факторов. Так, Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы «Гигиенические требования к предприятиям производства строительных материалов и конструкций. СанПиН 2.2.3.1385-03», утвержденные Главным государственным са-

нитарным врачом РФ 11 июня 2003 г.¹, не допускают размещение предприятий по производству строительных материалов и конструкций в селитебных зонах; в зонах питания подземных рек; на нижних речных террасах; в водозаборных зонах источников централизованного хозяйственно-бытового водоснабжения и источников минеральных вод; в рекреационных зонах.

Санитарные правила и нормативы «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02», которые были утверждены Главным государственным санитарным врачом РФ 26 февраля 2002 г.², запрещают в первом поясе зоны санитарной охраны все виды строительства, не имеющие непосредственного отношения к эксплуатации, реконструкции и расширению водопроводных сооружений, в том числе прокладку трубопроводов различного назначения, размещение жилых и хозяйственно-бытовых зданий. Во втором и третьем поясах не разрешается размещение складов горюче-смазочных материалов, ядохимикатов и минеральных удобрений, накопителей промстоков, шламохранилищ и других объектов, представляющих опасность как источники химического загрязнения подземных вод, и т. д.

Санитарно-эпидемиологические правила «Гигиенические требования к проектированию вновь строящихся и реконструируемых промышленных предприятий. СП 2.2.1.1312-03», утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ 22 апреля 2003 г.³, регулируют порядок размещения производственных объектов на уже выбранном земельном участке. Согласно этим Правилам требования к выбору площадки для размещения новых, расширяемых, реконструируемых, а также существующих производственных объектов предъявляются в соответствии с действующими земельным, водным, лесным, градостроительным законодательством.

Площадка для строительства объектов выбирается с учетом аэроклиматической характеристики, рельефа местности, закономерностей распространения промышленных выбросов в атмосфере, потенциала загрязнения атмосферы с подветренной стороны по отношению к жилой, рекреационной, курортной зоне, зоне отдыха населения. Не допускается размещать новые производственные объекты на рекреационных территориях (водных, лесных,

¹ См.: Российская газета. 2003. 20 июня.

² См.: Российская газета. 2002. 8 мая.

³ См.: Российская газета. 2003. 20 июня.

ландшафтных), в зонах санитарной охраны источников водоснабжения, водоохраных и прибрежных зонах рек, морей, охранных зонах курортов.

На территории жилой застройки допускается размещать производственные объекты 3—5 классов, если возможно организовать санитарно-защитные зоны. В жилой зоне и местах массового отдыха населения не допускается размещать объекты 1, 2 классов в соответствии с действующей санитарной классификацией предприятий, производств, объектов.

Размещение предприятий, сооружений и других объектов должно обеспечивать соблюдение действующих санитарных правил и гигиенических нормативов качества атмосферного воздуха, воды, почвы, а также уровней воздействия физических факторов.

Территория производственного объекта должна иметь функциональное зонирование. Зонирование определяется с учетом примыкания территорий иного функционального назначения. Следует выделять административно-хозяйственную и вспомогательные зоны, производственную и транспортно-складскую, которые отделяются друг от друга разрывами, размеры которых должны быть не менее ширины циркуляционных зон, возникающих от сопредельных производственных зданий. Производственные здания и открытые площадки технологического оборудования должны располагаться параллельно преобладающему направлению ветра. Размеры площадки производственного объекта должны быть достаточными для размещения основных и вспомогательных сооружений, включая пылегазоочистные и локальные очистные сооружения, места для сбора и временного хранения разрешенных промышленных и бытовых отходов, а также устройства по обезвреживанию и утилизации отходов.

§ 3. Требования охраны окружающей природной среды в процессе проектирования хозяйственных и иных объектов

Экологические требования к проектированию хозяйственных и иных объектов. Экологические требования общего характера сформулированы в ст. 36 Федерального закона «Об охране окружающей среды». При проектировании зданий, строений, сооружений и иных объектов должны учитываться нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, предусматриваться мероприятия по предупреждению и устранению загрязнения окружающей среды, а также способы размещения отходов производства и потребления, применяться ресурсосберегающие, малоотход-

ные, безотходные и иные наилучшие существующие технологии, способствующие охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов. Особо следует подчеркнуть, что запрещается изменение стоимости проектных работ и утвержденных проектов за счет исключения из таких работ и проектов планируемых мероприятий по охране окружающей среды при проектировании строительства, реконструкции, технического перевооружения, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов.

Ряд требований, касающихся экологического обоснования строительства объектов в проектной документации, предусмотрен в Инструкции по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности, утвержденной приказом Минприроды России от 29 декабря 1995 г. № 539¹. По общему правилу материалы по экологическому обоснованию проектных решений должны быть достаточными для того, чтобы оценить: прогнозируемое воздействие планируемой деятельности на окружающую среду; степень рациональности использования природных ресурсов; прогрессивность технологических решений при строительстве и эксплуатации объекта; уровень экологической опасности применяемой и производимой продукции, а также отходов производства, возможности их размещения; оптимальность выбранных мероприятий по охране природы и сохранению историко-культурного наследия, их эффективности и достаточности; ущерб природной среде и населению.

В материалах, обосновывающих проектные решения, должна содержаться исчерпывающая информация о воздействии объекта на окружающую среду при строительстве и эксплуатации объекта в нормальном режиме работы (максимальной загрузке оборудования) и при возможных залповых и аварийных выбросах (сбросах), а также аргументация выбора природоохранных мероприятий.

Материалы должны содержать: характеристику экосистем в зоне воздействия объекта, оценку состояния компонентов природной среды, устойчивости экосистем к воздействию и способности к восстановлению; информацию об объектах историко-культурного наследия; оценку изменений в экосистемах в результате перепланировки территорий и производства строительных работ; оценку технологических и технических решений по рациональному использованию природных ресурсов, снижению воздействия объекта на окружающую среду (очистных сооружений, установок

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

по обезвреживанию отходов производства и потребления и т. д.); перечень отходов, сведения об их количестве, экологической опасности, размещении (складировании) и использовании; прогноз изменений природной среды при строительстве и эксплуатации объекта; обоснование природоохранных мероприятий по восстановлению и оздоровлению природной среды, сохранению ее биологического разнообразия; комплексную оценку экологического риска планируемой деятельности, последствий возможного воздействия и др. Дополнительно к обосновывающим материалам представляется программа по организации локального экологического мониторинга и план ее финансирования.

При строительстве объекта по очередям, а также в случае выделения пускового комплекса оценка воздействия на окружающую среду объекта и разработка природоохранных мероприятий выполняются в целом по предприятию с учетом необходимости принятия первоочередных природоохранных мер для пускового комплекса. Для каждой последующей очереди строительства объекта природоохранные мероприятия могут быть уточнены и дополнены по данным мониторинга при разработке рабочей документации. При реконструкции предприятий дополнительно в составе материалов следует представить сведения о произошедших изменениях в природной среде за период эксплуатации объекта. Следует также определить причины и характер этих изменений, предусмотреть мероприятия по ликвидации последствий деятельности объекта, возмещению нанесенного ущерба.

Экологические требования градостроительного законодательства к проектированию хозяйственных и иных объектов. Статья 47 ГсК РФ предусматривает необходимость проведения *инженерных изысканий* для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства. Причем подготовка и реализация проектной документации без выполнения соответствующих инженерных изысканий не допускаются. Инженерные изыскания для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства выполняются в целях получения материалов о природных условиях территории, на которой будут осуществляться строительство, реконструкция объектов капитального строительства, и факторах техногенного воздействия на окружающую среду, о прогнозе их изменения, необходимых для разработки решений относительно такой территории. Такие изыскания проводятся также для обоснования проектирования инженерной защиты таких объектов, разработки мероприятий по охране окружающей среды.

Результаты инженерных изысканий отражаются в документе о выполненных инженерных изысканиях, содержащем в том числе материалы: о результатах комплексного изучения природных и техногенных условий указанной территории; о результатах изучения, оценки и прогноза возможных изменений природных и техногенных условий указанной территории применительно к объекту капитального строительства при осуществлении строительства, реконструкции такого объекта и после их завершения; о результатах оценки влияния строительства, реконструкции такого объекта на другие объекты капитального строительства.

Статья 48 ГсК РФ устанавливает требования к архитектурно-строительному проектированию, которое осуществляется путем подготовки проектной документации применительно к объектам капитального строительства. Проектная документация представляет собой документацию, содержащую материалы в текстовой форме и в виде карт (схем) и определяющую архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические решения для обеспечения строительства, реконструкции объектов капитального строительства, их частей, капитального ремонта.

В состав проектной документации объектов капитального строительства по общему правилу включается раздел — перечень мероприятий по охране окружающей среды. Состав и требования к содержанию разделов проектной документации применительно к различным видам объектов капитального строительства, состав и требования к содержанию разделов проектной документации применительно к отдельным этапам строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также состав и требования к содержанию разделов проектной документации, представляемой на государственную экспертизу проектной документации и в органы государственного строительного надзора, устанавливаются Правительством РФ.

Проектная документация объектов использования атомной энергии (в том числе ядерных установок, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ), опасных производственных объектов, особо опасных, технически сложных, уникальных объектов, объектов обороны и безопасности также должна содержать перечень мероприятий по гражданской обороне, мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Проектная документация утверждается застройщиком или заказчиком. В случаях, установленных законодательством, застрой-

щик или заказчик до утверждения проектной документации направляет ее на государственную экспертизу. При этом проектная документация утверждается застройщиком или заказчиком при наличии положительного заключения государственной экспертизы проектной документации.

Общие требования, касающиеся содержания разделов градостроительной документации об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, содержатся в Методических рекомендациях по проведению экспертизы технико-экономических обоснований (проектов) на строительство объектов жилищно-гражданского назначения. МДС 11-3.99, утвержденных Главным управлением государственной экспертизы 15 января 1997 г.¹

Предусмотрено, что при разработке раздела «Охрана окружающей среды» проверяется наличие: согласований данного проекта с органами Минприроды России, санитарно-эпидемиологического надзора, государственного контроля и надзора, участвующими в определении условий природопользования, и другими заинтересованными организациями и ведомствами, землепользователями; технических условий о возможности присоединения объекта к существующим инженерным сетям и коммуникациям, а также рекультивации земель; вариантов проработок как по размещению и генплану участка, так и по принятию технических и технологических решений с экологической точки зрения. Проверяются также характеристики природных условий местности; общей характеристики экологической ситуации на площадке строительства (уровень загрязнения атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, существующие уровни шума, электромагнитных излучений и иных физических факторов, уровни радиационного загрязнения, загрязненность и нарушенность почвенного покрова, состояние растительного покрова); в районе строительства территорий с ограничительным режимом пользования (заповедники, заказники, санитарно-защитные и водоохраные зоны и т. д.) и др. Объем материалов, включаемых в раздел, должен быть достаточным для обоснования размещения и функционирования объекта.

Экспертная оценка проводится с учетом соответствия проектных решений заданию на проектирование, основным направлениям охраны окружающей среды; законодательным актам и нормативным документам по охране условий жизни и здоровья населения и окружающей среды; требованиям и ограничениям,

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

выданным до начала проектирования органами госнадзора и охраны природы, а также местными органами государственного управления. На основе проведенного анализа и оценки проектных решений делается вывод о целесообразности осуществления строительства (расширения, реконструкции) с социально-экологических позиций и даются рекомендации экспертизы с учетом изложенных замечаний и предложений.

Действуют также Методические рекомендации по проведению экспертизы технико-экономических обоснований (проектов) на строительство предприятий, зданий и сооружений производственного назначения. МДС 11-4.99, утвержденные Главным управлением государственной экспертизы 15 января 1997 г.¹

Государственная экспертиза проектной документации. Проектная документация объектов капитального строительства и результаты инженерных изысканий, выполняемых для подготовки такой проектной документации, подлежат государственной экспертизе (ст. 49 ГсК РФ). Государственная экспертиза не проводится в отношении проектной документации следующих объектов капитального строительства: отдельно стоящих жилых домов с количеством этажей не более чем три, предназначенных для проживания одной семьи (объекты индивидуального жилищного строительства); многоквартирных домов с количеством этажей не более чем три; отдельно стоящих объектов капитального строительства с количеством этажей не более чем два, общая площадь которых составляет не более чем 1500 кв. м, которые предназначены для осуществления производственной деятельности и для которых не требуется установление санитарно-защитных зон, и некоторых иных.

Государственная экспертиза проектной документации не проводится, если для строительства, реконструкции, капитального ремонта не требуется получение разрешения на строительство.

Результаты инженерных изысканий могут быть направлены на государственную экспертизу одновременно с проектной документацией или до направления проектной документации на государственную экспертизу.

Государственная экспертиза проектной документации и государственная экспертиза результатов инженерных изысканий проводятся федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченными на проведение государственной экспертизы проектной документации,

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

или подведомственными указанным органами государственными (бюджетными или автономными) учреждениями.

Предметом государственной экспертизы являются оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий, и оценка соответствия результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов.

Не допускается проведение иных государственных экспертиз проектной документации, за исключением государственной экспертизы проектной документации, а также государственной экологической экспертизы проектной документации объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять в исключительной экономической зоне Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море Российской Федерации.

Срок проведения государственной экспертизы определяется сложностью объекта капитального строительства, но не должен превышать три месяца.

Результатом государственной экспертизы проектной документации является заключение о соответствии (положительное заключение) или несоответствии (отрицательное заключение) проектной документации требованиям технических регламентов и результатам инженерных изысканий, а также о соответствии результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов (если результаты инженерных изысканий были направлены на государственную экспертизу одновременно с проектной документацией). Отрицательное заключение государственной экспертизы может быть оспорено застройщиком или заказчиком в судебном порядке. Застройщик или заказчик вправе направить повторно проектную документацию и (или) результаты инженерных изысканий на государственную экспертизу после внесения в них необходимых изменений.

Порядок организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, размер платы за проведение государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий и порядок ее взимания устанавливаются Правительством РФ. Положение об организации и проведении государственной экспертизы

проектной документации и результатов инженерных изысканий утверждено постановлением Правительства РФ от 5 марта 2007 г. № 145¹.

Застройщик или заказчик либо осуществляющее на основании договора с застройщиком или заказчиком подготовку проектной документации лицо может направить проектную документацию и результаты инженерных изысканий, выполненных для подготовки такой проектной документации, на *негосударственную экспертизу*.

Негосударственная экспертиза проектной документации и негосударственная экспертиза результатов инженерных изысканий проводятся аккредитованными организациями на основании договора. Порядок проведения негосударственной экспертизы и порядок аккредитации организаций устанавливаются Правительством РФ (ст. 50 ГсК РФ).

§ 4. Требования охраны окружающей природной среды при строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации хозяйственных и иных объектов

Экологические требования к строительству и реконструкции хозяйственных и иных объектов. Экологические требования при строительстве и реконструкции зданий, строений, сооружений и иных объектов определены в ст. 37 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Строительство и реконструкция зданий, строений, сооружений и иных объектов должны осуществляться по утвержденным проектам с соблюдением требований технических регламентов в области охраны окружающей среды. Запрещаются строительство и реконструкция зданий, строений, сооружений и иных объектов до утверждения проектов и до установления границ земельных участков на местности, а также изменение утвержденных проектов в ущерб требованиям в области охраны окружающей среды.

При осуществлении строительства и реконструкции зданий, строений, сооружений и иных объектов принимаются меры по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством РФ.

Разрешение на строительство. Согласно ст. 51 ЗК РФ *разрешение на строительство* представляет собой документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка или проекту планировки территории и

¹ СЗ РФ. 2007. № 11. Ст. 1336.

проекту межевания территории (в случае строительства, реконструкции линейных объектов) и дающий застройщику право осуществлять строительство, реконструкцию объектов капитального строительства.

Строительство, реконструкция объектов капитального строительства осуществляются на основании разрешения на строительство, за некоторыми исключениями.

Не допускается выдача разрешений на строительство при отсутствии правил землепользования и застройки, за исключением строительства, реконструкции объектов капитального строительства на земельных участках, на которые не распространяется действие градостроительных регламентов или для которых не устанавливаются градостроительные регламенты, и в иных предусмотренных федеральными законами случаях.

Обычно разрешение на строительство выдается органом местного самоуправления по месту нахождения земельного участка.

Заявление о выдаче разрешения на строительство *объекта капитального строительства* застройщик направляет в указанные выше органы. К заявлению прилагаются определенные документы: правоустанавливающие документы на земельный участок; градостроительный план земельного участка; материалы, содержащиеся в проектной документации: пояснительная записка; проект организации строительства объекта капитального строительства; положительное заключение государственной экспертизы проектной документации и некоторые другие документы.

Уполномоченные на выдачу разрешений на строительство органы в течение 10 дней со дня получения заявления о выдаче разрешения на строительство проводят проверку наличия документов, прилагаемых к заявлению, и соответствия проектной документации или схемы планировочной организации земельного участка требованиям градостроительного плана земельного участка, красным линиям. После этого они выдают разрешение на строительство или отказывают в его выдаче с указанием причин.

Форма разрешения на строительство устанавливается Правительством РФ. Отказ в выдаче разрешения на строительство может быть оспорен застройщиком в судебном порядке.

Разрешение на строительство выдается на весь срок, предусмотренный проектом организации строительства объекта капитального строительства. Разрешение на индивидуальное жилищное строительство выдается на 10 лет. Срок действия разрешения на строительство может быть продлен. Срок действия разрешения на строительство при переходе права на земельный участок и объекты капитального строительства сохраняется.

Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию. Такое разрешение — это основание для использования земельного участка в целях эксплуатации объекта недвижимости. Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию представляет собой документ, который удостоверяет выполнение строительства, реконструкции объекта капитального строительства в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство, соответствие построенного, реконструированного объекта капитального строительства градостроительному плану земельного участка или в случае строительства, реконструкции линейного объекта проекту планировки территории и проекту межевания территории, а также проектной документации.

Для ввода объекта в эксплуатацию застройщик обращается в федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления или в уполномоченную организацию, осуществляющую государственное управление использованием атомной энергии и государственное управление при осуществлении деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения, выдавшие разрешение на строительство, с заявлением о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию.

Для принятия решения о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию необходимо представить ряд документов: правоустанавливающие документы на земельный участок; градостроительный план земельного участка или в случае строительства, реконструкции линейного объекта проект планировки территории и проект межевания территории; разрешение на строительство; акт приемки объекта капитального строительства; документ, подтверждающий соответствие построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и подписанный лицом, осуществляющим строительство, и др.

Орган, выдавший разрешение на строительство, обязан обеспечить проверку наличия и правильности оформления документов, осмотр объекта капитального строительства и принять решение о выдаче заявителю разрешения на ввод объекта в эксплуатацию или об отказе в выдаче такого разрешения с указанием причин принятого решения.

Определены основания для отказа в выдаче разрешения. Решение об отказе в выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию может быть оспорено в судебном порядке.

Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию является основанием для постановки на *государственный учет* построенного объекта капитального строительства, внесения изменений в документы государственного учета реконструированного объекта капитального строительства.

Форма разрешения на ввод объекта в эксплуатацию устанавливается Правительством РФ.

Экологические требования к вводу в эксплуатацию хозяйственных и иных объектов. Экологические требования предусмотрены в ст. 38 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Ввод в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется при условии выполнения в полном объеме предусмотренных проектной документацией мероприятий по охране окружающей среды.

Запрещается ввод в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, не оснащенных техническими средствами и технологиями, обеспечивающими обезвреживание и безопасное размещение отходов производства и потребления, обезвреживание выбросов и сбросов загрязняющих веществ, выполнение установленных требований в области охраны окружающей среды. Запрещается также ввод в эксплуатацию объектов, не оснащенных средствами контроля за загрязнением окружающей среды, без завершения предусмотренных проектами работ по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством РФ.

Экологические требования к эксплуатации хозяйственных и иных объектов. Соблюдение этих требований преследует цель определить такие правовые параметры экологически безопасного функционирования предприятий и эксплуатации хозяйственных объектов, чтобы свести к минимуму их вредное воздействие на окружающую среду. Содержание системы экологических требований заключается в нормировании вредного воздействия предприятий и хозяйственных объектов на природные объекты и одновременном определении в комплексе такого воздействия на всю окружающую среду в целом.

Эти требования содержатся в ст. 39 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Юридические и физические лица, осуществляющие эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, обязаны соблюдать утвержденные технологии и требования в области охраны окружающей среды, восстановления

природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов.

Юридические и физические лица, осуществляющие эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, обеспечивают соблюдение нормативов качества окружающей среды на основе применения технических средств и технологий обезвреживания и безопасного размещения отходов производства и потребления, обезвреживания выбросов и сбросов загрязняющих веществ, а также иных наилучших существующих технологий, обеспечивающих выполнение требований в области охраны окружающей среды, проводят мероприятия по восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством.

Необходимо также отметить, что общие природоохранные требования, касающиеся эксплуатации предприятий и хозяйственных объектов, конкретизируются применительно к видам вредного воздействия на окружающую среду в законодательстве о природных ресурсах путем определения конкретных обязанностей природопользователей в отношении обеспечения сохранения соответствующих природных объектов.

Глава 11. Аудит и охрана окружающей природной среды

§ 1. Аудит как средство решения экологических проблем

Понятие аудита, связанного с охраной окружающей природной среды. С помощью экологического аудита можно: решать задачи обоснования экологической стратегии и политики предприятия; определять приоритеты при планировании природоохранной деятельности предприятия, выявлять дополнительные возможности ее осуществления; осуществлять проверку соблюдения законодательства об охране окружающей среды; повышать эффективность регулирования воздействия субъекта хозяйственной деятельности на окружающую среду; обеспечивать снижение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с загрязнением окружающей среды.

Экологический аудит является одним из способов привлечения инвестиций для внедрения экологически чистых технологий. Он представляет интерес для предпринимателей как фактор повышения конкурентоспособности компании на рынке. Объясняется это

тем, что экологическое аудирование — эффективный способ снижения ресурсо- и энергоемкости, выбросов и сбросов загрязняющих веществ. В результате снижаются общие затраты на производство продукции.

Аудит является по своему назначению сугубо рыночным инструментом. Он составляет один из сегментов рынка экологических услуг как вид предпринимательской деятельности, осуществляемой на независимой, профессиональной, лицензионной основе. Потенциальная сфера применения экологического аудита чрезвычайно широка: обслуживание земельного рынка, разрешение конфликтных ситуаций между природопользователями и природоохранными организациями и т. д.¹ Существует весьма обширная практика применения экологического аудита за рубежом. Экологический аудит стал развиваться и в России.

30 декабря 2008 г. был принят Федеральный закон № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»². Согласно ст. 1 этого Закона *аудиторская деятельность* (аудиторские услуги) — это деятельность по проведению аудита и оказанию сопутствующих аудиту услуг, осуществляемая аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами. *Аудит* представляет собой независимую проверку бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности. Что касается экологического аудита, то его содержание значительно шире. Экологический аудит связан с проверками хозяйственной деятельности, оказывающей влияние на окружающую среду, и выработке рекомендаций по снижению негативного воздействия на окружающую среду и здоровье населения.

Из содержания Федерального закона «Об аудиторской деятельности» следует вывод, что не могут существовать разные виды аудитов: экологический, сельскохозяйственный, промышленный, строительный и т. п. Между тем такой вывод не всегда оправдан. Потребности практики охраны окружающей среды определяют целесообразность выделения экологического аудита как особого вида аудиторской деятельности, с помощью которого можно решать вопросы охраны окружающей среды.

По действующему законодательству сущность аудита заключается главным образом в независимой *проверке бухгалтерского уче-*

¹ См.: Петрова Т. П. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. С. 55.

² СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 15.

та и финансовой (бухгалтерской) отчетности. Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» распространяется на отношения, связанные с осуществлением аудита в сфере охраны окружающей среды, только в части составления финансовой (бухгалтерской) отчетности о плате за негативное воздействие на окружающую среду, анализа финансово-хозяйственной деятельности по обеспечению охраны окружающей среды, правового консультирования при разрешении споров в области охраны окружающей среды и т. п. Поэтому, когда речь идет об аудите, осуществляемом на основании законодательства об аудиторской деятельности, скорее всего можно говорить не об экологическом аудите, а об *аудите, связанном с охраной окружающей среды.*

В законодательстве определены некоторые случаи, когда требуется проведение аудита, в том числе аудита, связанного с охраной окружающей среды. Так, согласно ст. 561 ГК РФ до подписания договора продажи предприятия должны быть составлены и рассмотрены сторонами: акт инвентаризации, бухгалтерский баланс, заключение независимого аудитора о составе и стоимости предприятия, а также перечень всех долгов (обязательств), включаемых в состав предприятия, с указанием кредиторов, характера, размера и сроков их требований.

Согласно ст. 70 Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»¹ состав передаваемого в ипотеку относящегося к предприятию имущества и оценка его стоимости определяются на основе полной инвентаризации данного имущества. Акт инвентаризации, бухгалтерский баланс и заключение независимого аудитора о составе и стоимости имущества, относящегося к предприятию, являются обязательными приложениями к договору об ипотеке.

Статья 11 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»² предусматривает, что состав подлежащего приватизации имущественного комплекса унитарного предприятия определяется в передаточном акте. Передаточный акт составляется на основе данных акта инвентаризации унитарного предприятия, аудиторского заключения, а также документов о земельных участках, предоставленных в установленном порядке унитарному предприятию, и о правах на них.

¹ СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3400.

² СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» аудиторской организацией является коммерческая организация — член одной из саморегулируемых организаций auditors. Коммерческая организация приобретает право осуществлять аудиторскую деятельность с даты внесения сведений о ней в реестр auditors и аудиторских организаций саморегулируемой организации auditors, членом которой такая организация является.

Аудитор — физическое лицо, получившее квалификационный аттестат аудитора и являющееся членом одной из саморегулируемых организаций auditors. Физическое лицо признается аудитором с даты внесения сведений о нем в реестр auditors и аудиторских организаций.

Аудитор, являющийся работником аудиторской организации на основании трудового договора между ним и аудиторской организацией, вправе участвовать в осуществлении аудиторской организацией аудиторской деятельности, а также в оказании прочих услуг (ст. 4 указанного Закона).

Понятие экологического аудита. В законодательстве об охране окружающей среды есть несколько правовых норм, касающихся данного вида деятельности. Так, в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» содержится лишь определение рассматриваемого вида деятельности. *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.

Задачи экологического аудита заключаются: в обосновании экологической стратегии и политики предприятия; определении приоритетов при планировании природоохранной деятельности предприятия, выявлении дополнительных возможностей ее осуществления; проверке соблюдения субъектом хозяйственной деятельности природоохранительного законодательства; повышении эффективности регулирования воздействия субъекта хозяйственной деятельности на окружающую среду; снижении риска возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с загрязнением окружающей среды.

Методические рекомендации по применению Основных положений государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации по-

сле 1 июля 1994 года, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 22 июля 1994 г. № 1535, утвержденные Государственным комитетом РФ по управлению государственным имуществом 22 июля 1994 г. № АЧ-6535¹, предусматривают (п. 6.33) следующее. При приватизации государственных и муниципальных предприятий должен проводиться *экологический аудит*, в условиях конкурсов и планах приватизации должны отражаться требования по экологической санации предприятий, устанавливаться льготная стоимость природоохранного имущества, создаваться на предприятиях фонды экологической санации. Приватизация предприятий, подлежащих выводу по экологическим требованиям, должна осуществляться в соответствии с положением, утверждаемым Правительством РФ.

В письме Госкомэкологии России от 22 декабря 1999 г. № 03-22/24-321 «Рекомендации по определению размера прошлого экологического ущерба и степени ответственности продавца и покупателя объектов, намечаемых к приватизации»² указывается, что прошлый экологический ущерб определяется исходя из возмещенных затрат на восстановление нарушенного в результате хозяйственной деятельности организаций качества окружающей среды. Размер прошлого экологического ущерба определяется по действующим методикам путем суммирования ущерба, причиненного каждому компоненту окружающей среды (поверхностные воды, земли, почвы и др.). При этом должны учитываться: наличие в судопроизводстве исков по возмещению вреда, нанесенного окружающей среде; наличие не возмещенного по исковым требованиям вреда, нанесенного окружающей среде; фактическая задолженность по платежам за загрязнение окружающей среды; выполнение природоохранных мероприятий; состояние очистных сооружений и т. д.

В случае несогласия с рассчитанным размером ущерба руководство продавца либо покупателя намеченного к приватизации объекта может провести независимую комплексную экологическую экспертизу или экологический аудит. Оплата таких услуг производится за счет их заказчика. Организация при приватизации обязана до момента перехода к ней права собственности на государственное имущество принять на себя обязательства по полному или частичному возмещению прошлого экологического ущерба.

¹ См.: Экономика и жизнь. 1994. № 33—36.

² Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Кроме указанных актов правовая база экологического аудита состоит преимущественно из ведомственных нормативных актов. Были изданы: приказ Госкомэкологии России от 16 июля 1998 г. № 436 «О проведении практических работ по введению экологического аудирования в Российской Федерации»¹; Общие требования к центрам по обучению специалистов в области экологического аудита в системе Госкомэкологии России и порядок их аккредитации, утвержденные Госкомэкологии России 31 мая 1999 г. № 01-22/24-154²; приказ Госкомэкологии России от 30 марта 1998 г. № 181 «Об экологическом аудировании в системе Госкомэкологии России»³.

Принципы и виды экологического аудита. В приказе Госкомэкологии России от 30 марта 1998 г. № 181 закреплены следующие *принципы* проведения экологического аудита:

объективность и независимость эколоаудиторов от проверяемого субъекта хозяйственной деятельности, собственников и руководителей экологических аудиторских организаций и третьих лиц при проведении экологического аудита;

профессионализм и компетентность эколоаудитора в вопросах охраны окружающей среды, природопользования и специфики обследуемого субъекта хозяйственной деятельности;

достоверность и полнота информации, предоставляемой субъектом хозяйственной деятельности;

планирование работ по проведению экологического аудита;

комплексность экологического аудита (охват всех аспектов воздействия на окружающую среду);

конфиденциальность информации, полученной в результате проведения экологического аудита;

ответственность эколоаудиторов за результаты проводимых исследований.

Существует два вида экологического аудита. Экологический аудит может быть обязательным и инициативным. *Обязательный* экологический аудит проводится в случаях, прямо установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации. *Инициативный* экологический аудит проводится по решению субъекта хозяйственной деятельности, определяющего цели и задачи проведения экологического аудита. При проведении экологического аудита оценивается соответствие осуществляемой деятельности

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Там же.

³ Там же.

природоохранным требованиям, установленным нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов РФ, а также нормативными документами специально уполномоченных органов в области охраны окружающей среды.

§ 2. Порядок проведения экологического аудита

Правовой статус экоаудиторов и экоаудиторских организаций.

Экологическое аудирование является одним из видов деятельности на рынке работ и услуг природоохранного назначения в России, подлежащих лицензированию. Экологическим аудитом имеют право заниматься физические лица, прошедшие обучение и аттестацию, и юридические лица (*экологические аудиторские организации*) независимо от форм собственности, получившие лицензию на осуществление данного вида деятельности.

Экологические аудиторские организации могут иметь любую организационно-правовую форму в соответствии с действующим законодательством, за исключением формы открытого акционерного общества. Для осуществления своей деятельности экологическая аудиторская организация должна иметь в своем штате не менее трех аттестованных в установленном порядке *экологических аудиторов*. Экологические аудиторские организации и экоаудиторы могут создавать объединения в форме ассоциаций или союзов для координации своей деятельности, а также представления и защиты общих имущественных интересов. Осуществление экологической аудиторской деятельности непосредственно указанными объединениями не допускается.

Для аттестованных экоаудиторов, работающих в составе имеющей лицензию организации по экологическому аудированию, наличие лицензии на данный вид деятельности не требуется. Аттестация экоаудиторов проводится в целях обеспечения профессионального и эффективного выполнения аудиторами своих обязанностей.

Временный порядок аттестации экологических аудиторов утвержден приказом Госкомэкологии России от 16 июля 1998 г. № 436. *Аттестация* проводится в целях подтверждения профессиональной пригодности и соответствующей квалификации физических лиц, прошедших курс обучения в области экологического аудирования по утвержденным программам для выполнения работ, связанных с экологическим аудитом.

В случае положительной аттестации лицу выдается удостоверение эколога, которое является основанием для участия в проведении работ по экологическому аудиту и получения в установленном порядке лицензии на осуществление вида деятельности «Проведение экологического аудита предприятий-природопользователей и субъектов предпринимательства». Лица, получившие удостоверение эколога, но не имеющие лицензии на осуществление этого вида деятельности, могут привлекаться для работы в составе групп экологов в качестве экспертов по отдельным вопросам.

Условия проведения экологического аудита. Экологический аудит проводится на основании договора, который заключается между экологом или экологической организацией и лицом, деятельность которого подлежит аудиту.

Аудиторская организация вправе: самостоятельно определять формы и методы экологического аудита исходя из требований законодательства, а также конкретных условий договора; формировать группы экологов, привлекать на договорной основе экологов, экспертов или других специалистов с соответствующим опытом работы; запрашивать необходимую документацию у руководства аудируемого предприятия; отказываться от проведения экологического аудита в случае непредставления субъектом хозяйственной деятельности достаточной документации и информации.

В круг обязанностей экологической аудиторской организации входят: предоставление информации о наличии лицензии и аттестованных экологов до заключения договора о проведении экологического аудита; систематическое повышение квалификации экологов организации; обеспечение экологов нормативно-правовой, методической, специальной документацией, необходимой для работы по данному направлению; составление плана работ и программы экологического аудита в соответствии с поставленными целями и задачами экологического аудита и согласование их с руководством предприятия (в случае если заказчиком является третья сторона, согласование проходит в трехстороннем порядке).

Кроме того, экологическая организация обязана: обеспечивать квалифицированное и эффективное проведение экологического аудита; уведомлять предприятие об обнаруженных нарушениях природоохранительного законодательства; предоставлять заказчику исчерпывающую информацию о проделанной работе в пределах согласованного срока; при проведении обязательного экологического аудита предоставлять копии отчета и заключения

об экологическом аудите органу, принявшему решение о проведении экологического аудита.

Не допускается проведение экологического аудита эоаудиторами, являющимися учредителями, акционерами, руководителями и иными должностными лицами аудируемого хозяйственного субъекта либо состоящими в близком родстве или свойстве (родители, супруги, братья, сестры, сыновья, дочери, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с указанными лицами. Аудит не может проводиться экологическими аудиторскими организациями в отношении субъектов хозяйственной деятельности, являющихся их учредителями, собственниками, акционерами, кредиторами, страховщиками, а также в отношении которых эти аудиторские фирмы являются учредителями, собственниками, акционерами, и в отношении субъектов хозяйственной деятельности, являющихся их дочерними предприятиями, филиалами (отделениями) и представительствами или имеющих в своем капитале долю этих аудиторских фирм.

Требования к заключению по экологическому аудиту. В результате проведения экологического аудита подготавливается *заключение*, которое подписывается всеми эоаудиторами, участвовавшими в проведении экологического аудита, и руководителем организации по экологическому аудиту и скрепляется печатью. В случае привлечения к участию в экологическом аудите экспертов, заключение эксперта включается в документацию экологической аудиторской организации. Требования к заключению сформулированы в приказе Госкомэкологии России от 30 марта 1998 г. № 181.

Обычно заключение по экологическому аудиту состоит из трех частей: вводной, аналитической и итоговой.

Во вводной части указываются юридический адрес, расчетный счет и телефоны экологической аудиторской организации; фамилии, имена и отчества всех эоаудиторов, принимавших участие в проверке; порядковый номер, дата выдачи и наименование органа, выдавшего лицензию на осуществление экологического аудита; срок ее действия; срок проведения экологического аудита.

В аналитической части указываются: наименование субъекта хозяйственной деятельности, период его деятельности, за который проводится экологический аудит; результаты анализа природоохранной деятельности, соответствие ее экологическим требованиям; факты выявленных в ходе проверки существенных нарушений законодательства об охране окружающей среды.

В итоговой части содержатся обоснованные выводы о воздействии субъекта хозяйственной деятельности на состояние окружаю-

щей среды; конкретные и приемлемые меры по снижению негативного воздействия на окружающую среду; последствия непринятия субъектом хозяйственной деятельности соответствующих мер.

Глава 12. Страхование экологических рисков

§ 1. Правовые основы страхования экологических рисков

Понятия экологического риска и экологического страхования.

Практически любое промышленное, оборонное предприятие, иной хозяйственный объект — это источник техногенной опасности для окружающей среды. Масштабы и вид негативного воздействия предприятия на окружающую среду, размеры причиняемого и потенциального вреда природной среде зависят от вида его деятельности, которая определяет степень опасности причинения вреда окружающей среде. Негативными экологическими последствиями деятельности предприятия могут быть причинение вреда здоровью и имуществу физических лиц и имущественным интересам юридических лиц в результате нарушения законодательства об охране окружающей среды, правомерного загрязнения природной среды вследствие сбросов и выбросов загрязняющих веществ или в результате аварий или катастроф.

Законодательство предусматривает обязанность возмещения вреда, причиненного окружающей среде. Статья 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусматривает, что юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме. Более того, согласно ст. 16 этого Закона внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду не освобождает субъектов хозяйственной и иной деятельности от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и возмещения вреда окружающей среде.

Финансовой основой возмещения такого вреда служит экологическое страхование. Опасность причинения вреда окружающей среде любым видом техногенной деятельности оценивается величиной риска причинения вреда, который подлежит страхованию.

В ст. 2 Федерального закона «О техническом регулировании» приводится определение понятия «риск», под которым понимает-

ся вероятность причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений с учетом тяжести этого вреда. Понятие экологического риска сформулировано в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды». *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.

В условиях рыночной экономики страхование занимает особое место. Цель страхования состоит в уменьшении либо сведении к минимуму риска возможных потерь имущественного характера субъектов предпринимательской деятельности. Страхование также является важным правовым инструментом возможного возмещения вреда, причиненного окружающей природной среде, здоровью населения в результате ухудшения ее качества. В Экологической доктрине Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р¹, отмечается, что в сфере экономического регулирования рыночных отношений в целях рационального неистощительного природопользования, снижения нагрузки на природную среду, ее охраны, привлечения бюджетных и внебюджетных средств на природоохранную деятельность необходим механизм финансовых гарантий, включая экологическое страхование.

Экологическое страхование представляет собой страхование гражданской ответственности от экологических рисков юридических лиц и граждан, деятельность которых является источником повышенной опасности, за причинение вреда окружающей природной среде, здоровью населения в результате негативного техногенного воздействия на природу.

Правовые основы страхования экологических рисков. Общие нормы о страховании установлены в ст. 927—970 ГК РФ. Действует также Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации»². Что касается вопросов специфики экологического страхования, то они урегулированы в законодательстве об охране окружающей среды.

Статья 927 ГК РФ выделяет в качестве видов страхования имущественное и личное страхование.

¹ СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

² Ведомости РФ. 1993. № 2. Ст. 56.

По договору *имущественного* страхования одна сторона (страховщик) обязуется за обусловленную договором плату (страховую премию) при наступлении предусмотренного в договоре события (страхового случая) возместить другой стороне (страхователю) или иному лицу, в пользу которого заключен договор (выгодоприобретателю), причиненные вследствие этого события убытки в застрахованном имуществе либо убытки в связи с иными имущественными интересами страхователя (выплатить страховое возмещение) в пределах определенной договором суммы (страховой суммы) (ст. 929 ГК РФ).

Суть договора *личного* страхования заключается в том, что одна сторона (страховщик) обязуется за обусловленную договором плату (страховую премию), уплачиваемую другой стороной (страхователем), выплатить единовременно или выплачивать периодически обусловленную договором сумму (страховую сумму) в случае причинения вреда жизни или здоровью самого страхователя или другого названного в договоре гражданина (застрахованного лица) до достижения им определенного возраста или наступления в его жизни иного предусмотренного договором события (страхового случая) (ст. 934 ГК РФ). Следует подчеркнуть, что этот договор является публичным договором (ст. 426 ГК РФ).

Пункт 2 ст. 929 ГК РФ определяет отдельные виды имущественного страхования.

Во-первых, к ним относится *риск утраты (гибели), недостачи или повреждения определенного имущества*. Имущество может быть застраховано по договору страхования в пользу лица (страхователя или выгодоприобретателя), имеющего основанный на законе, ином правовом акте или договоре интерес в сохранении этого имущества (ст. 930 ГК РФ).

Во-вторых, видом имущественного страхования является *страхование риска ответственности* по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц. По договору страхования риска ответственности по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц, может быть застрахован риск ответственности самого страхователя или иного лица, на которое такая ответственность может быть возложена (ст. 931 ГК РФ).

В случаях, предусмотренных законом, можно также застраховать риск ответственности за нарушение договора, т. е. риск гражданской ответственности (ст. 932 ГК РФ).

В-третьих, можно застраховать *риск убытков от предпринимательской деятельности* из-за нарушения своих обязательств

контрагентами предпринимателя или изменения условий этой деятельности по не зависящим от предпринимателя обстоятельствам, в том числе риск неполучения ожидаемых доходов — предпринимательский риск (ст. 933 ГК РФ).

Исходя из сути тех отношений, которые могут возникать по поводу страхования рисков в сфере охраны окружающей среды, можно сделать вывод о возможности в целом применения указанных видов страхования к этим отношениям¹. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (ст. 18) предусматривает, что экологическое страхование осуществляется в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков. В Российской Федерации может осуществляться обязательное государственное экологическое страхование. Экологическое страхование в Российской Федерации осуществляется в соответствии с законодательством РФ.

Однако к сфере страхования экологических рисков неприменимы нормы ст. 933 ГК РФ, которые не имеют прямого отношения к сфере охраны окружающей среды.

Гражданское законодательство выделяет также такие виды страхования, как добровольное и обязательное.

Добровольное страхование в экологической сфере на практике встречается не так часто.

В случаях, когда законом на указанных в нем лиц возлагается обязанность страховать в качестве страхователей жизнь, здоровье или имущество других лиц либо свою гражданскую ответственность перед другими лицами за свой счет или за счет заинтересованных лиц, такое страхование рассматривается как *обязательное*. Кроме того, законом могут быть предусмотрены случаи обязательного страхования жизни, здоровья и имущества граждан за счет средств, предоставленных из соответствующего бюджета, т. е. случаи обязательного государственного страхования (ст. 927 ГК РФ).

Так, законом на указанных в нем лиц может быть возложена обязанность страховать жизнь, здоровье или имущество других определенных в законе лиц на случай причинения вреда их жизни, здоровью или имуществу, а также риск своей гражданской ответственности, которая может наступить вследствие причинения вре-

¹ См.: Моткин Г. А. Основы экологического страхования. М., 1996; Серов Г. П. Об актуальных вопросах совершенствования законодательства в сфере экологического страхования // Государство и право. 1997. № 12. С. 50; Бажайкин А. Л. Экологическое страхование: теория и практика // Законодательство. 2000. № 8. С. 23; Он же. Экологическое страхование: теория и практика правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

да жизни, здоровью или имуществу других лиц или нарушения договоров с другими лицами (ст. 935 ГК РФ). Однако следует отметить, что обязанность страховать свою жизнь или здоровье не может быть возложена на гражданина по закону.

Обязательное страхование осуществляется путем заключения договора страхования лицом, на которое возложена обязанность такого страхования (страхователем), со страховщиком. В этом случае страхование по общему правилу осуществляется за счет страхователя. Объекты, подлежащие обязательному страхованию, риски, от которых они должны быть застрахованы, и минимальные размеры страховых сумм определяются законом (ст. 936 ГК РФ). Лицо, в пользу которого по закону должно быть осуществлено обязательное страхование, вправе, если ему известно, что страхование не осуществлено, потребовать в судебном порядке его осуществления лицом, на которое возложена обязанность страхования.

Что касается обязательного государственного страхования, то согласно ст. 969 ГК РФ в целях обеспечения социальных интересов граждан и интересов государства законом может быть установлено обязательное государственное страхование жизни, здоровья и имущества государственных служащих определенных категорий. Это означает, что обязательное государственное страхование неприменимо к случаям страхования экологических рисков, несмотря на то, что оно указано в ст. 18 Федерального закона «Об охране окружающей среды». В этой части Закон вступает в противоречие с нормами ГК РФ.

Экологическое страхование можно рассматривать как специальный вид страхования, хотя оно прямо не указано в ст. 970 ГК РФ, в которой говорится, что правила, предусмотренные гл. 48 ГК РФ, применяются к отношениям по страхованию иностранных инвестиций от некоммерческих рисков, морскому страхованию, медицинскому страхованию, страхованию банковских вкладов и страхованию пенсий постольку, поскольку законами об этих видах страхования не установлено иное. Признание экологического страхования в качестве специального вида страхования обусловлено тем, что оно прямо предусмотрено в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» и имеет свои особенности.

§ 2. Виды страхования экологических рисков

Обязательное страхование экологических рисков. Риски в сфере охраны окружающей среды подлежат обязательному страхованию в случаях, прямо предусмотренных соответствующими законода-

тельными актами. Так, согласно ст. 15 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана страховать ответственность за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей среде в случае аварии на опасном производственном объекте.

Установлены минимальные размеры страховой суммы страхования ответственности за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей среде в случае аварии на опасном производственном объекте, если на нем получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества в определенных количествах на день заключения договора страхования риска ответственности.

Для реализации этих положений Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» Федеральным горным и промышленным надзором России и Всероссийским союзом страховщиков 23 февраля 1998 г. были утверждены Правила страхования (стандартные) гражданской ответственности организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу третьих лиц и окружающей природной среде в результате аварии на опасном производственном объекте¹.

Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений» (ст. 15) специально предусматривает необходимость страхования гражданской ответственности за причинение вреда. Риск гражданской ответственности по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц в результате аварии гидротехнического сооружения, подлежит обязательному страхованию на время строительства и эксплуатации данного гидротехнического сооружения. Страхователем риска гражданской ответственности за причинение вреда является собственник гидротехнического сооружения или эксплуатирующая организация. Условия и порядок обязательного страхования риска гражданской ответственности за вред, причиненный в результате аварии гидротехнического сооружения, регулируются федеральным законом.

Закон РФ от 20 августа 1993 г. № 5663-I «О космической деятельности»² закрепил правило, согласно которому организации и

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Российская газета. 1993. 6 окт.

граждане, которые используют (эксплуатируют) космическую технику или по заказу которых осуществляются создание и использование (эксплуатация) космической техники, производят обязательное страхование жизни и здоровья космонавтов, работников объектов космической инфраструктуры, а также ответственности за вред, причиненный жизни, здоровью или имуществу других лиц, в порядке и на условиях, которые установлены законом. Организации и граждане, осуществляющие космическую деятельность, могут производить добровольное страхование космической техники (рисков утраты, недостачи или повреждения космической техники) (ст. 25). Иностранные организации и граждане, осуществляющие космическую деятельность под юрисдикцией Российской Федерации, производят страхование космической техники, а также рисков, связанных с космической деятельностью, в порядке, установленном ГК РФ и данным Законом (ст. 27).

Добровольное страхование экологических рисков. Эта форма экологического страхования предусмотрена в Типовом положении о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации, утвержденном Минприроды России 3 декабря 1992 г. № 04-04/72-6132, Российской государственной страховой компанией 20 ноября 1992 г. № 22¹. В Типовом положении урегулирован порядок обеспечения страховой защиты страховой организацией (страховщиком) гражданской (имущественной) ответственности страхователям за ущерб, причиненный третьим лицам, в результате внезапного, непреднамеренного и неожиданного загрязнения окружающей природной среды на территории РФ. В качестве страхователей признаются предприятия, учреждения, организации всех форм собственности, являющиеся юридическими лицами, расположенные на территории РФ, а также за ее пределами, но имеющие производственные мощности на территории РФ.

Объектом страхования является риск гражданской ответственности, выражающийся в предъявлении страхователю имущественных претензий физическими или юридическими лицами в соответствии с нормами гражданского законодательства о возмещении ущерба за загрязнения земельных угодий, водной среды или воздушного бассейна на территории действия конкретного договора страхования.

Страховое событие представляет собой внезапное, непреднамеренное нанесение ущерба окружающей природной среде в резуль-

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

тате аварий, приведших к выбросу загрязняющих веществ в атмосферу, к загрязнению земной поверхности, сбросу сточных вод.

Перечень загрязняющих веществ и причин страховых событий, ущерба по которым подлежат возмещению, оговариваются в каждом конкретном случае при заключении договора страхования.

Определены страховые события, по которым страховщик не несет ответственности:

прямо или косвенно связанные с последствиями военных действий, восстаний, путчей, забастовок, гражданских волнений, диверсий, внутренних беспорядков, боевых действий, чрезвычайного, военного, осадного или особого положения, объявленного органами власти;

вызванные радиоактивным загрязнением, облучением и другими последствиями деятельности, связанной с использованием ядерного топлива;

вытекающие из обычной деятельности страхователя при условии, что он знал вредные последствия этой деятельности;

связанные с умышленными действиями страхователя или третьих лиц;

вызванные нарушением законов, постановлений, ведомственных или производственных правил, инструкций и других нормативных документов;

связанные с управлением производством персоналом, не уполномоченным на это или просрочившим время инструктажа, переподготовки, а также лицами, страдающими душевными болезнями, эпилепсией и другими заболеваниями, ограничивающими их дееспособность;

вызванные обстоятельствами, существенно повышающими риск страхового случая, известные страхователю или его полномочному представителю, о которых страховщик не был поставлен в известность;

вследствие износа конструкционных материалов, оборудования, находящихся в эксплуатации сверх установленного нормативного срока;

вследствие эксплуатации нового оборудования, а также оборудования после капитального ремонта в течение 18 месяцев после ввода в эксплуатацию, если не предусмотрено иное;

происшедшие по вине руководства предприятия или организации и других должностных лиц, ответственных за проведение контроля за состоянием окружающей природной среды.

Договор страхования заключается на основании письменного заявления страхователя произвольной формы и анкеты. На осно-

вании представленных данных решается вопрос о приеме на страхование и рассчитываются страховые платежи. Непредоставление сведений или заведомое их искажение является основанием для освобождения страховщика от обязанностей по выплате страхового возмещения.

Страховые платежи уплачиваются страхователем по тарифным ставкам, которые устанавливаются в процентах от размера годового оборота предприятия. Страховые платежи могут быть уплачены одновременно в полном размере либо в два срока. При уплате платежей в два срока по первому сроку должно быть уплачено не менее 50% всей суммы исчисленных страховых платежей. Второй срок уплаты производится в течение трех месяцев после первого срока уплаты. На основании данных об уплате платежей (при уплате в два срока — после оплаты срока) страхователю выдается страховое свидетельство (полис). С этого момента договор экологического страхования вступает в силу.

Договор экологического страхования заключается сроком на один год с последующим его продлением, что оформляется соответствующим протоколом, являющимся неотъемлемой частью договора страхования. При заключении договора экологического страхования страховщик производит непосредственный осмотр предприятия. *Страховая оценка*, определяемая для экологического страхования, — это размер годового оборота предприятия. Под годовым оборотом понимается выручка от реализации продукции и оказания услуг, а также от проведения каких-либо побочных операций (без налога на добавленную стоимость).

Страховые платежи (премии) исчисляются путем умножения годового оборота предприятия в стоимостном выражении на тарифную ставку. Страховые платежи первоначально взимаются исходя из ожидаемого (планируемого) годового оборота, а по окончании года делается перерасчет с учетом фактических результатов деятельности страхователя.

Тарифные ставки дифференцируются в зависимости от отрасли производства, в которой работает предприятие, пожелавшее заключить договор экологического страхования: энергетический комплекс; нефтехимический комплекс; промышленность строительных материалов; химическая промышленность; бумажная промышленность; прочие отрасли. Ставки дифференцируются внутри одной отрасли в зависимости от степени риска производственного процесса и проведения превентивных мероприятий на каждом отдельно взятом предприятии.

Условия страхования экологической ответственности предусматривают установление предельных сумм выплат страхового возмещения (лимиты ответственности) и собственного участия страхователя в оплате убытков (франшиза). Лимиты ответственности могут быть установлены для выплат по одному иску, по серии исков, вытекающих из одного страхового случая. Выплаты в счет лимитов ответственности относятся на тот период действия договора, когда иск о выплате возмещения был предъявлен страхователю или когда страхователь впервые осознал обстоятельства, послужившие толчком к предъявлению иска. При оплате серии исков, связанных с одним страховым случаем, целесообразно все выплаты относить на период, когда был предъявлен первый иск. При причинении вреда нескольким физическим или юридическим лицам на сумму выше лимита ответственности страховщика возмещение каждому из потерпевших (если иски ими предъявлены одновременно) выплачивается в пределах лимита в сумме, пропорциональной объему вреда, причиненного каждому из этих лиц.

Франшиза, или собственное участие страхователя в оплате убытков, устанавливается, как правило, в твердой сумме. Она может быть установлена как для всех, так и для отдельных видов ущерба чаще всего по каждому иску (или каждому страховому случаю), при этом может применяться так называемая безусловная франшиза, при которой выплата страхового возмещения во всех случаях осуществляется в размере разницы между суммами ущерба и франшизы. Любые лимиты ответственности в этом случае устанавливаются сверх сумм франшиз, которые не входят в сумму лимита. За соучастие страхователя в возмещении ущерба (франшизу) делаются скидки с суммы исчисленных страховых платежей.

Страховое возмещение выплачивается в размерах, предусмотренных действующим гражданским законодательством и определяемых в результате рассмотрения дел в судебном или другом предусмотренном порядке. Страховое возмещение включает: компенсацию ущерба, вызванного повреждением или гибелью имущества; сумму убытков, связанную с ухудшением условий жизни и окружающей среды; расходы по очистке загрязненной территории и приведению ее в состояние, соответствующее нормативам, при условии, что на них дано предварительное согласие страховщика; расходы, необходимые для спасения жизни и имущества лиц, которым в результате страхового случая причинен вред, или по уменьшению ущерба, причиненного страховым случаем; расходы, свя-

занные с предварительным расследованием, проведением судебных процессов и другие расходы по улаживанию любых исков, предъявляемых страхователю, которые могут быть предметом возмещения по договору, при условии, что на них дано предварительное согласие страховщика.

К числу убытков, которые не подлежат возмещению страховщиком, относятся последствия: генетические последствия загрязнения окружающей природной среды; причиненные работникам страхователя во время их нахождения на службе (работе); связанные с действием причин, о которых страхователю было известно до начала действия договора; штрафы, неустойки и т. п.; ущерб имуществу, находящемуся на территории, принадлежащей, занимаемой, используемой, находящейся под охраной или контролем страхователя.

Страховая защита распространяется на страховые случаи, наступившие в течение срока действия договора. Если страховой случай, имевший место в течение срока действия договора, наступил по причинам, имевшим место или начавшим действовать еще до начала страхования, возмещение подлежит выплате лишь в том случае, если страхователю ничего не было известно и не должно было быть известно о причинах, приведших к наступлению этого страхового случая.

Страхователю выплачивается возмещение за иски, предъявленные в течение срока действия договора, а также за иски, поступившие в течение одного года, двух, трех лет после окончания действия договора, но при условии, что страхователь впервые осознает обстоятельства, которые привели к предъявлению этого иска, и сообщит об этом страховщику в период действия договора страхования.

В Типовом положении установлены права и обязанности страховщика и страхователя.

Так, страховщик обязан при наступлении страхового случая: составлять страховую документацию и в установленные сроки производить выплату страхового возмещения; обеспечивать конфиденциальность информации, которая стала ему известной в связи с заключением, исполнением или прекращением договора страхования (такая информация может быть предоставлена страховщиком лишь тем органам и лицам, которым законодательством предоставлено право на получение такой информации); выдавать по требованию страхователя копии страхового свидетельства (полиса) и иных документов в подтверждение страхования.

Страховщик имеет права: вступать от имени страхователя в переговоры и соглашения о возмещении причиненного страховым случаем вреда; участвовать в работе комиссии по выяснению причин аварии и размеров ущерба; принимать на себя ведение дел в судебных и арбитражных органах от имени и по поручению страхователя, а также от его имени делать заявления в отношении предъявленных потерпевшим в связи со страховым случаем требований. Если страховщик отказывается от представления интересов страхователя в суде или арбитраже, он возмещает страхователю расходы по оплате адвокатов, защищающих его интересы в таких процессах.

Страхователь обязан сообщать страховщику при заключении договора экологического страхования о всех известных ему обстоятельствах, имеющих существенное значение для оценки степени риска страхования, о других действующих договорах страхования в этой области, а также сообщать о всяком существенном изменении риска застрахованного объекта; уплачивать страховые платежи (премии) в установленном размере и порядке.

При наступлении страхового события страхователь обязан:

предпринять все возможные меры для выяснения причин, хода и последствий страхового случая;

принять все возможные и целесообразные меры по предотвращению или уменьшению ущерба и по спасению жизни и имущества лиц, которым причинен ущерб;

в кратчайшие сроки сообщить страховщику о наступлении данного события и выслать ему все документы, относящиеся к данному делу;

сообщать страховщику информацию о следствии, судебном разбирательстве и других фактах, имеющих отношение к данному делу;

если страховщик сочтет необходимым назначение своего адвоката или иного уполномоченного лица для защиты интересов как страховщика, так и страхователя, как в судебном, так и во внесудебном порядке в связи со страховым случаем, — оказывать ему всевозможное содействие в этом;

не выплачивать возмещение, не признавать частично или полностью требования, предъявленные страхователю в связи со страховым случаем, а также не принимать на себя каких-либо обязательств по урегулированию таких требований без согласия страховщика;

в той мере, в какой это доступно страхователю, обеспечить участие страховщика в осмотре поврежденного имущества и установлении размера причиненного вреда;

принять все доступные ему меры по обеспечению регрессных требований к третьим лицам, несущим ответственность за причинение вреда при страховом случае;

если у страхователя появится возможность требовать прекращения или сокращения размера регулярных выплат возмещения — поставить страховщика в известность об этом и принять все доступные меры по прекращению или сокращению размера таких выплат.

Договор страхования прекращается в случаях: истечения срока его действия; выполнения страховщиком обязательств по договору в полном объеме; неуплаты страхователем страховых платежей (премий) в установленных договором размерах и сроки. Договор страхования может быть прекращен досрочно по требованию страхователя или страховщика, если это предусмотрено условиями страхования.

Страхователь по согласованию со страховщиком может направлять оговоренную в договоре страхования часть страховой премии на целевое финансирование и материально-техническое обеспечение экологических программ и мероприятий по повышению экологической безопасности объектов страхования.

Страхователю, который в течение двух и более предыдущих лет без перерыва заключал договоры экологического страхования, если по этим договорам не производилась выплата страхового возмещения, предоставляется скидка с платежа (премии) при заключении нового договора на последующий срок.

Страховщик может отказать в выплате страхового возмещения: если он потребовал во время действия договора от страхователя, чтобы страхователь принял определенные меры, сокращающие вероятность загрязнения, но страхователь не сделал этого; если страхователь проявил небрежность в выполнении своих обязанностей после наступления страхового случая или предъявления иска; если страхователь не дает согласия или иным образом препятствует участию страховщика в рассмотрении дел в суде, арбитраже и т. д. За каждый день задержки выплаты страхового возмещения по вине страховщика он выплачивает пеню в размере 0,05% суммы исчисленного страхового возмещения.

Решение о выплате страхового возмещения или об отказе в выплате должно быть принято страховой организацией в трехдневный срок после получения всех необходимых документов. Если в

момент наступления страхового случая в отношении страхователя действовали договоры экологического страхования других страховых организаций, то страховщик выплачивает возмещение лишь в части, падающей на его долю по совокупной ответственности.

Страховое возмещение выплачивается физическим лицам: путем выдачи чека, перечисления во вклад, наличными деньгами или почтовым переводом по их желанию; юридическим лицам: путем перечисления на их счет в соответствующем кредитном учреждении.

К страховщику, выплатившему страховое возмещение, переходит в пределах этой суммы право требования, которое страхователь имеет к лицу или организации, ответственной за причиненный ущерб (регрессный иск). Споры, возникающие между страховщиком и страхователем, рассматриваются в судебном порядке.

Страхование ответственности за ущерб от загрязнения с судов нефтью. Эти случаи страхования регулируются Кодексом торгового мореплавания РФ (далее — КТМ РФ). Так, по общему правилу собственник судна с момента инцидента несет ответственность за любой ущерб от загрязнения, причиненный судном в результате инцидента, за некоторыми исключениями (ст. 316 КТМ РФ).

Кодекс содержит определения понятий, которые используются в правовых нормах, регулирующих вопросы страхования в рассматриваемых случаях. Так, в качестве *судна* признается любое судно, предназначенное или используемое для перевозки нефти наливом в качестве груза, при условии, если судно, способное перевозить нефть, рассматривается в качестве такого судна только тогда, когда оно фактически перевозит нефть наливом в качестве груза, а также в течение любого следующего за такой перевозкой рейса, если не доказано отсутствие на его борту остатков от такой перевозки нефти наливом. Потерпевшим лицом является гражданин, юридическое лицо, государство или любая его составная часть. *Нефтью* является любая стойкая углеводородная минеральная нефть, в том числе сырая нефть, мазут, тяжелое дизельное топливо и смазочные масла, независимо от того, перевозится она на борту судна в качестве груза или в топливных танках такого судна.

Очень важным является определение *ущерба от загрязнения*. В качестве такого ущерба признаются: ущерб, причиненный вне судна загрязнением, происшедшим вследствие утечки или слива нефти с судна, где бы такие утечка или слив ни произошли, при условии, если компенсация за ущерб окружающей среде кроме упущенной выгоды в результате причинения такого ущерба ограничивается расходами на разумные восстановительные меры, ко-

торые фактически приняты или должны быть приняты; расходы на предупредительные меры и причиненный такими мерами последующий ущерб.

Инцидент — это любое происшествие или ряд происшествий одного и того же происхождения, в результате которых причинен ущерб от загрязнения или возникла серьезная и непосредственная угроза причинения такого ущерба.

Собственник судна не несет ответственность за ущерб от загрязнения, если докажет, что: ущерб причинен вследствие военных или враждебных действий, народных волнений либо исключительного по своему характеру, неизбежного и непреодолимого стихийного явления; ущерб полностью причинен действиями или бездействием третьих лиц с намерением причинить ущерб от загрязнения; ущерб полностью причинен небрежностью или иными неправомерными действиями публичных властей, отвечающих за содержание в порядке огней и других навигационных средств, при исполнении ими указанной функции (ст. 317 КТМ РФ). В случае если собственник судна докажет, что ущерб от загрязнения полностью или частично причинен умышленно или по грубой неосторожности потерпевшего лица, собственник судна может быть полностью или частично освобожден от ответственности перед таким лицом (ст. 318 КТМ РФ).

Статья 320 КТМ РФ допускает возможность *ограничения ответственности собственника судна*. В основе регулирования ограничения ответственности положен принцип определения размера ущерба в зависимости от вместимости судна. Собственник судна утрачивает право на ограничение ответственности, если доказано, что ущерб от загрязнения явился результатом его собственного действия или собственного бездействия, совершенных умышленно или по грубой неосторожности.

В целях ограничения своей ответственности за ущерб от загрязнения собственник судна должен создать *фонд ограничения ответственности* на общую сумму, равную пределу его ответственности, в суде или арбитражном суде, в которых к нему предъявлен иск о возмещении ущерба от загрязнения. Если такой иск не предъявлен, то такой фонд должен быть создан в суде или арбитражном суде, в которых иск может быть предъявлен. Фонд может быть создан путем внесения суммы в депозит суда или арбитражного суда либо предоставления банковской гарантии или иного финансового обеспечения, приемлемых в соответствии с законодательством РФ и признаваемых достаточными судом или арбитражным судом.

Расходы и пожертвования постольку, поскольку они разумны и произведены собственником судна добровольно с целью предотвратить или уменьшить ущерб от загрязнения, дают ему такие права по отношению к фонду ограничения ответственности, какие имеют другие кредиторы.

Страховщик или иное предоставившее финансовое обеспечение лицо имеет право создать фонд ограничения ответственности на таких условиях и такого значения, как если бы фонд был создан собственником судна. Такой фонд может быть создан, если даже собственник судна не может ограничить свою ответственность. Создание фонда не затрагивает в данном случае прав потерпевших по отношению к собственнику судна.

В случае если собственник судна после инцидента создал фонд ограничения ответственности и имеет право на ограничение ответственности, то никакое лицо, требующее возмещения ущерба от загрязнения, причиненного вследствие данного инцидента, не имеет права на удовлетворение такого требования за счет какого-либо другого имущества собственника судна. В случае если суд или арбитражный суд выносит постановление об освобождении судна или иного принадлежащего собственнику судна имущества, на которые наложен арест по требованию возмещения ущерба от загрязнения, причиненного таким инцидентом, он также освобождает любой залог или иное обеспечение, предоставленные для предотвращения такого ареста.

Указанные правила применяются в случае, если лицо, требующее возмещения ущерба от загрязнения, имеет право на защиту в суде или арбитражном суде, которые распоряжаются фондом ограничения ответственности, и такой фонд может быть действительно использован для удовлетворения требования такого лица (ст. 322 КТМ РФ).

Статья 323 КТМ РФ регулирует вопросы страхования или иного финансового обеспечения ответственности. Собственник судна, перевозящего наливом в качестве груза более чем 2000 т нефти, должен для покрытия своей ответственности за ущерб от загрязнения осуществить страхование или предоставить иное финансовое обеспечение ответственности (гарантию банка или иной кредитной организации) на сумму, равную пределу его ответственности за ущерб от загрязнения в соответствии со ст. 320 КТМ РФ. Любые суммы, предоставление которых гарантируется страхованием или иным финансовым обеспечением ответственности, должны использоваться исключительно для удовлетворения требований, предъявляемых в связи с загрязнением нефтью с судна.

В случае выполнения этих требований каждому судну органом его регистрации выдается *свидетельство о страховании или об ином финансовом обеспечении гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью*, удостоверяющее наличие страхования или иного финансового обеспечения ответственности (ст. 324 КТМ РФ). Свидетельство должно содержать следующие сведения: название судна и порт (место) его регистрации; название и место основной деятельности собственника судна; вид финансового обеспечения ответственности; название и место основной деятельности страховщика или другого предоставившего финансовое обеспечение ответственности лица и в соответствующих случаях место, в котором было осуществлено страхование или предоставлено иное финансовое обеспечение ответственности; срок действия свидетельства, который не может превышать срок действия страхования или иного финансового обеспечения ответственности.

Свидетельство составляется на русском языке и должно содержать перевод на английский или французский язык. Свидетельство должно находиться на борту судна, и его копия должна быть сдана на хранение в орган регистрации судна. Условия, порядок выдачи и проверки свидетельств определяются правилами, утвержденными федеральным органом исполнительной власти в области транспорта. Судну запрещается осуществлять коммерческую деятельность, если оно не имеет указанного выше свидетельства.

Страхование или иное финансовое обеспечение ответственности не удовлетворяет требованиям, предусмотренным КТМ РФ, если действие такого обеспечения может прекратиться по иным причинам, чем истечение указанного в свидетельстве статьи срока действия страхования или иного финансового обеспечения ответственности, до истечения трех месяцев с момента уведомления органа регистрации судна о таком прекращении, за исключением случаев аннулирования свидетельства таким органом или выдачи в указанный период нового свидетельства.

Судно, которое находится в собственности государства и в отношении которого не требуется осуществлять страхование или предоставлять иное финансовое обеспечение ответственности, должно иметь свидетельство, выданное соответствующим органом регистрации судна и удостоверяющее, что судно является собственностью государства и ответственность государства за ущерб от загрязнения обеспечена в пределах, которые определяют КТМ РФ.

Статья 325 КТМ РФ содержит правила предъявления иска о возмещении ущерба от загрязнения. В ней перечислены лица, к

которым может быть предъявлен иск (это работники, в том числе члены экипажа судна, или агенты собственника судна и ряд иных лиц). В том числе иск о возмещении ущерба от загрязнения может быть предъявлен непосредственно к страховщику или к лицу, предоставившему иное финансовое обеспечение ответственности собственника судна за ущерб от загрязнения.

Глава 13. Ответственность за нарушения законодательства об охране окружающей природной среды

§ 1. Понятие экологического правонарушения и система мер ответственности за экологические правонарушения

Понятие экологического правонарушения. Нарушение норм законодательства об охране окружающей среды представляет собой негативное социальное явление. Его результатом является посягательство на установленный в стране правопорядок в области охраны окружающей среды (экологический правопорядок). Такое нарушение принято называть экологическим правонарушением. Это общественно опасное, виновное, запрещенное законодательством под угрозой наказания деяние (действие или бездействие), направленное на причинение вреда отношениям в сфере экологии¹. По мнению М. М. Бринчука, экологическое правонарушение можно определить как противоправное, как правило, виновное деяние (действие или бездействие), совершаемое правоспособным субъектом, причиняющее или несущее реальную угрозу причинения экологического вреда либо нарушающее права и законные интересы субъектов экологического права².

Субъектами экологических правонарушений могут быть как российские, так и иностранные граждане и юридические лица, лица без гражданства. В качестве субъектов экологических правонарушений могут выступать также должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Объектом экологических правонарушений выступает установленный экологический правопорядок, основными целями которого являются: сохранение природных богатств и естественной среды обитания человека, предотвращение экологически вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую

¹ См.: Жевлаков Э. Н. Экологические правонарушения и ответственность. М., 1997. С. 13.

² См.: Бринчук М. М. Экологическое право: (право окружающей среды). С. 477.

среду, оздоровление и улучшение ее качества в интересах настоящего и будущих поколений людей¹. Основанием ответственности является наличие в законе указания о применении соответствующих мер ответственности за противоправное поведение. Субъект правонарушения несет ответственность только в том случае, если его поведение (действие или бездействие) закон признает противоправным.

Наиболее характерными признаками экологического правонарушения являются: противоправность; виновность; наказуемость; экологичность; особенности субъектного состава; общественная опасность; особенности типов составов правонарушений².

Экологическим правонарушением признается общественно вредное виновное действие или бездействие, нарушающее нормы законодательства об охране окружающей среды, причиняющее вред окружающей среде и здоровью человека либо создающее угрозу причинения такого вреда.

Система мер ответственности за экологические правонарушения. В ст. 75 Федерального закона «Об охране окружающей среды» перечислены меры ответственности за экологические правонарушения. За нарушение законодательства в области охраны окружающей среды устанавливается гражданско-правовая, административная, уголовная и дисциплинарная ответственность.

*Гражданско-правовая ответственность*³ применяется в случаях нарушения имущественных прав субъектов экологических правоотношений и причинения им ущерба. *Административная ответственность* наступает за совершение административного правонарушения, т. е. противоправного, виновного действия (бездействия) физического или юридического лица, за которое Кодексом РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность. *Уголовная ответственность* наступает за совершение преступления, которым признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное УК РФ под угрозой наказания.

Меры *дисциплинарной ответственности* предусмотрены Трудовым кодексом РФ (далее — ТК РФ), а также иными законодатель-

¹ См.: Духно Н. А. Экологический правопорядок: понятие, структура, управление, способы защиты. М., 2000. С. 25—35.

² См.: Дубовик О. Л. Экологическое право в вопросах и ответах. М., 2001. С. 135.

³ В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» (ст. 75) данный вид ответственности неточно назван имущественной ответственностью.

ными актами. Согласно ст. 192 ТК РФ за совершение дисциплинарного проступка, т. е. неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям.

Федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине отдельных категорий работников могут быть предусмотрены также и другие дисциплинарные взыскания. Не допускается применение дисциплинарных взысканий, не предусмотренных федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине.

Порядок применения дисциплинарных взысканий урегулирован в ст. 193 ТК РФ. Так, до применения дисциплинарного взыскания работодатель должен затребовать от работника письменное объяснение. Если по истечении двух рабочих дней указанное объяснение работником не предоставлено, то составляется соответствующий акт. Непредоставление работником объяснения не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания.

Дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни работника, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого на учет мнения представительного органа работников. Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки — позднее двух лет со дня его совершения. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу. За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

Приказ (распоряжение) работодателя о применении дисциплинарного взыскания объявляется работнику под роспись в течение трех рабочих дней со дня его издания, не считая времени отсутствия работника на работе. Если работник отказывается ознакомиться с указанным приказом (распоряжением) под роспись, то составляется соответствующий акт. Дисциплинарное взыскание может быть обжаловано работником в государственную инспекцию труда и (или) органы по рассмотрению индивидуальных трудовых споров.

В соответствии со ст. 194 ТК РФ если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания работник не будет подвергнут новому взысканию, то он считается не имеющим взыскания. Работодатель имеет право до истечения года со дня применения дис-

циплинарного взыскания снять его с работника по собственной инициативе, просьбе самого работника, ходатайству его непосредственного руководителя или представительного органа работников.

§ 2. Административная ответственность за экологические правонарушения

Понятие административного правонарушения. Меры административной ответственности за нарушения законодательства об охране окружающей среды установлены КоАП РФ. Административное наказание — это установленная государством мера ответственности за совершение административного правонарушения, применяемая в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но им не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо (ст. 2.1 КоАП РФ).

Административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения 16-летнего возраста (ст. 2.3 КоАП РФ).

Должностные лица¹ подлежат административной ответственности за административные правонарушения в связи с неисполне-

¹ Должностным лицом признается лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т. е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное.

нием либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей (ст. 2.4 КоАП РФ).

Административная ответственность за нарушение законодательства об охране окружающей среды предусмотрена преимущественно в виде административного штрафа (ст. 3.5 КоАП РФ). Административный штраф является денежным взысканием, выражается в рублях и устанавливается для граждан в размере, не превышающем 5 тыс. руб.; для должностных лиц — 50 тыс. руб.; для юридических лиц — 1 млн руб. Штраф также 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 и др.; 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; сумме выручки правонарушителя, полученной от реализации товара (работы, услуги) вследствие неправомерного завышения регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и т. п.) за весь период, в течение которого совершалось правонарушение, но не более одного года; начальной (максимальной) цене государственного или муниципального контракта при размещении заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд и др.; сумме излишнего дохода либо сумме убытков, которых лицо избежало в результате неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком. При этом размер административного штрафа не может быть менее 100 руб.

Сумма штрафа подлежит зачислению в бюджет в полном объеме.

Назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой было назначено наказание. Никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение (ст. 4.1 КоАП РФ).

По общему правилу постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух

месяцев со дня совершения административного правонарушения. Однако за нарушение законодательства об охране окружающей среды указанный срок составляет один год. Привлечение виновного к административной ответственности не исключает возможности возложения на него обязанности возместить причиненный ущерб (ст. 4.5 КоАП РФ).

Виды административных правонарушений. Составы административных правонарушений предусмотрены в КоАП РФ. Выделяются несколько групп таких правонарушений.

1. Административные правонарушения, связанные с нарушением законодательства об охране окружающей среды. К ним относятся:

несоблюдение экологических требований при осуществлении градостроительной деятельности и эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов (ст. 8.1);

несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами (ст. 8.2);

нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами (ст. 8.3);

нарушение законодательства об экологической экспертизе (ст. 8.4);

сокрытие или искажение экологической информации (ст. 8.5);

нарушение требований при осуществлении работ в области гидрометеорологии, мониторинга загрязнения окружающей природной среды и активных воздействий на гидрометеорологические и другие геофизические процессы (ст. 8.40).

2. Административные правонарушения, связанные с нарушением земельного законодательства. К их числу относятся:

порча земель (ст. 8.6);

невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв (ст. 8.7);

использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.8).

3. Административные правонарушения, связанные с нарушением законодательства о недрах. Они включают:

нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов (ст. 8.9);

нарушение требований по рациональному использованию недр (ст. 8.10).

4. Административные правонарушения, связанные с нарушением водного законодательства. Они включают:

нарушение порядка предоставления гражданам, юридическим лицам земельных участков, лесов в водоохраных зонах и режима их использования (ст. 8.12);

нарушение правил охраны водных объектов (ст. 8.13);

нарушение правил водопользования (ст. 8.14);

нарушение правил эксплуатации водохозяйственных или водоохраных сооружений и устройств (ст. 8.15);

невыполнение правил ведения судовых документов (ст. 8.16);

нарушение регламентирующей деятельности во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации стандартов (норм, правил) или условий лицензии (ст. 8.17);

нарушение правил проведения ресурсных или морских научных исследований во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации (ст. 8.18);

нарушение правил захоронения отходов и других материалов во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации (ст. 8.19);

незаконная передача минеральных и (или) живых ресурсов на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации (ст. 8.20).

5. Административные правонарушения, связанные с нарушением законодательства об охране атмосферного воздуха. Ими признаются:

нарушение правил охраны атмосферного воздуха (ст. 8.21);

выпуск в эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума (ст. 8.22);

эксплуатация механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума (ст. 8.23).

6. Административные правонарушения, связанные с нарушением лесного законодательства. К данной группе относятся:

нарушение порядка предоставления гражданам, юридическим лицам лесов для их использования (ст. 8.24);

нарушение правил использования лесов (ст. 8.25);

самовольное использование лесов, нарушение правил использования лесов для ведения сельского хозяйства, уничтожение лесных ресурсов (ст. 8.26);

нарушение правил лесовосстановления, правил лесоразведения, правил ухода за лесами, правил лесного семеноводства (ст. 8.27);

незаконная рубка, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев, кустарников, лиан (ст. 8.28);

уничтожение лесной инфраструктуры, а также сенокосов, пастбищ (ст. 8.30);

нарушение правил санитарной безопасности в лесах (ст. 8.31);

нарушение правил пожарной безопасности в лесах (ст. 8.32).

7. Административные правонарушения, связанные с нарушением фаунистического (об охране животного мира) законодательства. Таковыми являются:

уничтожение мест обитания животных (ст. 8.29);

нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции животных (ст. 8.33);

нарушение установленного порядка создания, использования или транспортировки биологических коллекций (ст. 8.34);

уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений (ст. 8.35);

нарушение правил переселения, акклиматизации или гибридизации объектов животного мира и водных биологических ресурсов (ст. 8.36);

нарушение правил пользования объектами животного мира (ст. 8.37);

нарушение правил охраны водных биологических ресурсов (ст. 8.38).

8. Административные правонарушения, связанные с нарушением законодательства об особо охраняемых природных территориях. Это нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях (ст. 8.39).

Порядок привлечения лиц, виновных в совершении экологических правонарушений, регулируется нормами КоАП РФ.

§ 3. Уголовная ответственность за экологические правонарушения

Виды экологических преступлений. В УК РФ имеется специальная глава 26, которая называется «Экологические преступления»¹. Статья 246 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за *нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ*. Этот состав преступления имеет общий характер. Нарушение правил охраны окружающей среды при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации промышленных, сельскохозяйственных, 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, наказывается штрафом в размере до 120 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года, либо обязательными работами на срок до 480 часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Статья 247 УК РФ рассматривает как экологическое преступление *нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов*. Так, 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, наказываются штрафом в размере до 200 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок.

¹ См.: Дубовик О. Л., Жалинский А. Э. Причины экологических преступлений. М., 1985; Дубовик О. Л. Экологические преступления: комментарий к главе 26 Уголовного кодекса Российской Федерации. М., 1998.

Те же деяния, повлекшие загрязнение, отравление или заражение окружающей среды, причинение вреда здоровью человека либо массовую гибель животных, а равно совершенные в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, наказываются штрафом в размере от 100 тыс. до 300 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет, либо лишением свободы на тот же срок.

Указанные выше деяния, повлекшие по неосторожности смерть человека либо массовое заболевание людей, наказываются лишением свободы на срок до восьми лет.

Несоблюдение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами согласно ст. 248 УК РФ влечет уголовную ответственность. 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, наказывается штрафом в размере от 100 тыс. до 300 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо обязательными работами на срок до 360 часов, либо исправительными работами на срок до одного года, либо принудительными работами на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

То же деяние, повлекшее по неосторожности смерть человека, наказывается обязательными работами на срок до 480 часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

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 растительному миру, рыбным

запасам, лесному или сельскому хозяйству, как предусмотрено ст. 250 УК РФ, наказываются штрафом в размере до 80 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо обязательными работами на срок до 360 часов, либо исправительными работами на срок до одного года, либо арестом на срок до трех месяцев.

Эти же деяния, повлекшие 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, наказываются штрафом в размере до 200 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев, либо обязательными работами на срок до 480 часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок.

Указанные выше деяния, повлекшие по неосторожности смерть человека, наказываются принудительными работами на срок до пяти лет либо лишением свободы на тот же срок.

Загрязнение атмосферы ст. 251 УК РФ рассматривает как уголовное преступление. Так, 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, наказываются штрафом в размере до 80 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо обязательными работами на срок до 360 часов, либо исправительными работами на срок до одного года, либо арестом на срок до трех месяцев.

Такие деяния, повлекшие по неосторожности причинение вреда здоровью человека, наказываются штрафом в размере до 200 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев, либо обязательными работами на срок до 480 часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок.

Если указанные деяния повлекли по неосторожности смерть человека, то они наказываются принудительными работами на

срок от двух до пяти лет либо лишением свободы на срок до пяти лет.

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 живых ресурсов моря либо препятствующих правомерному использованию морской среды, согласно ст. 252 УК РФ, наказывается штрафом в размере до 200 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо обязательными работами на срок до 480 часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок до четырех месяцев.

Такие же деяния, причинившие существенный вред здоровью человека, животному или растительному миру, рыбным запасам, окружающей среде, зонам отдыха либо другим охраняемым законом интересам, наказываются штрафом в размере до 500 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет, либо принудительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок со штрафом в размере до 40 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех месяцев.

Указанные выше деяния, повлекшие по неосторожности смерть человека, наказываются принудительными работами на срок до пяти лет либо лишением свободы на тот же срок.

Нарушение законодательства РФ о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне Российской Федерации (ст. 253 УК РФ) также отнесено к числу экологических правонарушений.

Экологическим преступлением является согласно ст. 254 УК РФ *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 веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие причинение вреда здоровью человека или окружающей среде, наказываются штрафом в размере до 200 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься

определенной деятельностью на срок до трех лет, либо обязательными работами на срок до 480 часов, либо исправительными работами на срок до двух лет.

Если эти деяния совершены в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, то они наказываются ограничением свободы на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок.

В УК РФ содержится несколько составов преступлений, связанных с нарушением законодательства о животном мире. Статья 256 предусматривает уголовную ответственность за *незаконную добычу (вылов) водных биологических ресурсов*.

Нарушение правил охраны водных биологических ресурсов в соответствии со ст. 257 УК РФ также относится к числу экологических преступлений. Производство сплава древесины, строительство мостов, дамб, транспортировка древесины и других лесных 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, наказываются штрафом в размере до 200 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо обязательными работами на срок до 480 часов, либо исправительными работами на срок до двух лет.

Статья 258 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за *незаконную охоту*. Незаконная охота, если это деяние совершено с причинением крупного ущерба; с применением механического транспортного средства или воздушного судна, взрывчатых веществ, газов или иных способов массового уничтожения птиц и зверей; в отношении птиц и зверей, охота на которых полностью запрещена; на особо охраняемой природной территории либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, наказывается штрафом в размере до 200 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев, либо обязательными работами на срок до 480 часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок до шести месяцев.

То же деяние, совершенное лицом с использованием своего служебного положения либо группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, наказывается штрафом в размере от 100 тыс. до 300 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо принудительными работами на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Согласно ст. 259 УК РФ *уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу РФ*, повлекшее гибель популяций этих организмов, наказывается штрафом в размере от 300 тыс. до 500 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до трех лет, либо обязательными работами на срок до 480 часов, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо принудительными работами на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок.

Статья 260 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за *незаконную рубку 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, наказываются штрафом в размере до 200 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо обязательными работами на срок до 360 часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до одного года, либо лишением свободы на тот же срок.

Незаконная рубка, а равно повреждение до степени прекращения роста лесных насаждений или не отнесенных к лесным насаждениям деревьев, кустарников, лиан, если эти деяния совершены группой лиц, лицом с использованием своего служебного положения, в крупном размере, наказываются штрафом в размере от 100 тыс. до 500 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет, либо обязательными работами на срок до 480 часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок

до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Такие же деяния, совершенные в особо крупном размере, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, наказываются штрафом в размере от 500 тыс. до 1 млн руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от трех до пяти лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок до шести лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Значительным размером признается ущерб, причиненный лесным насаждениям или не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам, исчисленный по утвержденным Правительством РФ таксам, превышающий 5 тыс. руб.; крупным размером — 50 тыс. руб.; особо крупным размером — 150 тыс. руб.

Уничтожение или повреждение лесных насаждений в результате неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности согласно ст. 261 УК РФ наказываются штрафом в размере от 100 тыс. до 250 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо обязательными работами на срок до 480 часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок.

Если такие деяния причинили крупный ущерб, то они наказываются штрафом в размере от 150 тыс. до 250 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух с половиной лет, либо обязательными работами на срок до 480 часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до четырех лет, либо лишением свободы на тот же срок.

Уничтожение или повреждение лесных насаждений и иных насаждений путем поджога, иным общеопасным способом либо в результате загрязнения или иного негативного воздействия наказываются штрафом в размере от 250 тыс. до 400 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет либо лишением свободы на срок до

восьми лет со штрафом в размере от 100 тыс. до 300 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного месяца до одного года либо без такового.

Указанные выше деяния, если они причинили крупный ущерб, наказываются штрафом в размере от 350 тыс. до 500 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до трех лет либо лишением свободы на срок до 10 лет со штрафом в размере от 100 тыс. до 300 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного месяца до одного года либо без такового.

Следует отметить, что крупным ущербом признается ущерб, если стоимость уничтоженных или поврежденных лесных насаждений и иных насаждений, исчисленная по утвержденным Правительством РФ таксам, превышает 50 тыс. руб.

Уголовная ответственность предусмотрена ст. 262 УК РФ за *нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов*. Так, нарушение режима заповедников, заказников, национальных парков, памятников природы и других особо охраняемых государством природных территорий, повлекшее причинение значительного ущерба, наказывается штрафом в размере до 200 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо обязательными работами на срок до 480 часов, либо исправительными работами на срок до двух лет.

Статья 255 УК РФ устанавливает уголовную ответственность за *нарушение правил охраны и использования недр*. Нарушение правил охраны и использования недр при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации полезных ископаемых, а равно самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых, если эти деяния повлекли причинение значительного ущерба, наказываются штрафом в размере до 200 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо обязательными работами на срок до 480 часов, либо исправительными работами на срок до двух лет.

Судебная практика по делам об экологических преступлениях. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. № 14 «О практике применения судами законодательства об ответ-

ственности за экологические правонарушения»¹ разъясняет ряд вопросов, которые возникают при привлечении к уголовной ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей среды. Так, относительно ст. 246 УК РФ Верховный Суд РФ отметил, что под иными тяжкими последствиями нарушения правил охраны окружающей среды при производстве работ следует понимать: существенное ухудшение качества окружающей среды или состояния ее объектов, устранение которого требует длительного времени и больших финансовых и материальных затрат; уничтожение отдельных объектов; деградацию земель и иные негативные изменения окружающей среды, препятствующие ее сохранению и правомерному использованию.

В постановлении раскрывается понятие *причинение вреда здоровью человека*, которое содержится в ст. 246, 247, 248, 250—252, 254 УК РФ. Содержание этого понятия выражается в расстройстве здоровья, временной или постоянной утрате трудоспособности, причинении тяжкого, средней тяжести или легкого вреда одному или нескольким лицам.

Очень важное значение имеет определение содержания понятия *существенный экологический вред*. Это понятие характеризуется: возникновением заболеваний и гибелью водных животных и растений, иных животных и растительности на берегах водных объектов, уничтожением рыбных запасов, мест нереста и нагула; массовой гибелью птиц и животных, в том числе водных, на определенной территории, при которой уровень смертности превышает среднестатистический в три раза и более; экологической ценностью поврежденной территории или утраченного природного объекта, уничтоженных животных и древесно-кустарниковой растительности; изменением радиоактивного фона до величин, представляющих опасность для здоровья и жизни человека, генетического фонда животных и растений; уровнем деградации земель и т. п.

Применительно к ч. 1 ст. 247 УК РФ Верховный Суд РФ отметил, что создание угрозы причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде подразумевает возникновение такой ситуации либо таких обстоятельств, которые повлекли бы предусмотренные законом вредные последствия, если бы не были прерваны вовремя принятыми мерами или иными обстоятельствами, не зависящими от воли причинителя вреда. Угроза

¹ См.: Российская газета. 1998. 24 нояб.

при этом предполагает наличие конкретной опасности реального причинения вреда здоровью человека или окружающей среде.

В постановлении также отмечено, что в необходимых случаях в целях правильного разрешения вопросов, требующих специальных познаний в области экологии, по делу должны быть проведены соответствующие экспертизы с привлечением специалистов: экологов, санитарных врачей, зоологов, ихтиологов, охотоведов, почвоведов, лесоводов и др.

Рассматривая дела, связанные с нарушением законодательства об охране природы, судам следует иметь в виду, что заранее обещанное приобретение добытой заведомо преступным путем продукции либо систематическое приобретение ее от одного и того же правонарушителя лицом, которое сознавало, что своими действиями дает возможность правонарушителю рассчитывать на содействие в сбыте этой продукции, должно квалифицироваться как соучастие в преступлении в форме пособничества.

Верховный Суд РФ разъяснил также, что эксплуатация промышленных, сельскохозяйственных, коммунальных и других объектов с неисправными очистными сооружениями и устройствами, отключение очистных сооружений и устройств, нарушение правил транспортировки, хранения, использования минеральных удобрений и препаратов, совершение иных действий, повлекших загрязнение водоемов и водных источников и причинивших существенный вред животному или растительному миру, рыбным запасам, лесному или сельскому хозяйству, должны квалифицироваться по соответствующей части ст. 250 УК РФ. К уголовной ответственности по данной статье могут быть привлечены как должностные лица или лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, так и другие лица, совершившие это преступление.

Внимание судов было обращено на то, что в случаях, когда виновным в совершении экологического преступления признается должностное лицо государственного предприятия, учреждения, организации или лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации, оно должно нести ответственность по соответствующей статье за совершение экологического преступления, а при наличии в действиях признаков злоупотребления должностными полномочиями или полномочиями лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации, нести также ответственность соответственно по ст. 285 и 201 УК РФ. Необходимо учитывать, что ст. 256, 258 и 260 УК РФ специально предусматривается ответственность за пре-

ступления, совершенные с использованием служебного положения. Исходя из этого, содеянное следует квалифицировать только по указанным нормам об экологических преступлениях без совокупности со статьями, предусматривающими ответственность за должностные преступления либо за злоупотребление полномочиями лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой и иной организации.

При рассмотрении дел о незаконной охоте судам следует учитывать, что охотой признаются такие действия, как выслеживание в целях добычи, преследование и сама добыча диких птиц и зверей. Признаками незаконной охоты являются охота без соответствующего разрешения либо вопреки специальному запрету, либо лицом, не имеющим права на охоту или получившим лицензию без необходимых оснований, либо осуществляемая вне отведенных мест, в запрещенные сроки, запрещенными орудиями и способами.

Важным моментом является то, что при рассмотрении уголовных дел, возникших в связи с нарушением экологического законодательства, необходимо отграничивать экологические преступления от экологических проступков, т. е. виновных противоправных деяний, причиняющих вред окружающей природной среде и здоровью человека, за которые установлена административная ответственность. В случае возникновения трудностей в разграничении уголовно наказуемого деяния и административного проступка особое внимание следует уделять выяснению всех обстоятельств, характеризующих состав экологического правонарушения, последствий противоправного деяния, размера нанесенного вреда и причиненного ущерба. В частности, разграничение уголовно наказуемой добычи водных животных и растений (ст. 256 УК РФ) и аналогичного административного проступка необходимо проводить по признакам наличия крупного ущерба, применения самоходного транспортного плавающего средства или взрывчатых и химических веществ, электротока либо иных способов массового истребления, а также по обстоятельствам места совершения деяния (места нереста или миграционные пути к ним, территории заповедника, заказника, зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации).

Так, разграничение незаконной охоты, наказуемой в уголовном порядке (ст. 258 УК РФ), и административного проступка — нарушения правил охоты следует производить по квалифицирующим признакам состава преступления: причинение крупного ущерба, применение механического транспортного средства или воздуш-

ного судна, взрывчатых веществ, газов и иных способов массового уничтожения птиц и зверей, а также если деяние совершено в отношении птиц и зверей, охота на которых полностью запрещена, либо на территории заповедника, заказника, либо в зоне экологического бедствия или зоне чрезвычайной экологической ситуации.

§ 4. Гражданско-правовая ответственность за экологические правонарушения

Основания гражданско-правовой ответственности за экологические правонарушения. Согласно ст. 15 ГК РФ лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере. Под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода).

Принципы регулирования возмещения вреда определены в гл. 59 ГК РФ. Так, п. 1 ст. 1064 ГК РФ закрепляет общее правило о том, что вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред.

Необходимо наличие следующих условий для взыскания убытков: противоправность поведения лица, наличие вреда, причинная связь между поведением правонарушителя и наступившими негативными последствиями и вина правонарушителя.

Важное значение для предотвращения вреда окружающей среде имеет ст. 1065 ГК РФ, согласно которой опасность причинения вреда в будущем может явиться основанием к иску о запрещении деятельности, создающей такую опасность. Если причиненный вред является последствием эксплуатации предприятия, сооружения либо иной производственной деятельности, которая продолжает причинять вред или угрожает новым вредом, суд вправе обязать ответчика, помимо возмещения вреда, *приостановить* или *прекратить* соответствующую деятельность. Суд может отказать в иске о приостановлении либо прекращении соответствующей деятельности лишь в случае, если ее приостановление либо прекра-

шение противоречит общественным интересам. Однако отказ в приостановлении либо прекращении такой деятельности не лишает потерпевших права на возмещение причиненного этой деятельностью вреда. Статья 1079 ГК РФ регулирует вопросы возмещения вреда, причиненного *источником повышенной опасности*.

Основания гражданско-правовой ответственности за экологические правонарушения предусмотрены также в Федеральном законе «Об охране окружающей среды»: в ст. 77 (обязанность полного возмещения вреда окружающей среде); ст. 78 (порядок компенсации вреда окружающей среде); ст. 79 (возмещение вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан); ст. 80 (требования об ограничении, о приостановлении или о прекращении экологически вредной деятельности).

Особенности возмещения вреда, причиненного окружающей природной среде. Специфика отношений по поводу охраны окружающей среды, условий причинения вреда природным объектам и его содержания в случаях нарушения законодательства об охране окружающей среды определяет особенности правового регулирования этих вопросов¹.

Общие нормы, регулирующие порядок возмещения вреда, причиненного окружающей среде, отражены в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». В ст. 77 Закона закреплен *принцип полного возмещения вреда, причиненного экологическим правонарушением*. Юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства об охране окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме.

Важно отметить то, что вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, в том числе на проект которой имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы, включая деятельность по изъятию компонентов природной среды, подлежит возмещению заказчиком или субъектом хозяйственной и иной деятельности.

¹ См.: *Нарышева Н. Г.* Особенности определения размера убытков, причиненных экологическими правонарушениями // Экологическое право России на рубеже XXI века. М., 2000; *Она же.* Об ответственности за вред, причиненный окружающей природной среде государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами // Законодательство. 2000. № 8. С. 35.

Как предусматривает ст. 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды», компенсация вреда, причиненного окружающей среде, осуществляется добровольно либо по решению суда или арбитражного суда. Определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства об охране окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии — в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

На основании решения суда или арбитражного суда причиненный вред окружающей среде может быть возмещен посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ.

Важной является норма о том, что *иски о компенсации вреда окружающей среде могут быть предъявлены в течение 20 лет.*

Нередки случаи причинения вреда окружающей среде источником повышенной опасности. Статья 1079 ГК РФ регулирует вопросы ответственности за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих. Так, юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (использование транспортных средств, механизмов, электрической энергии высокого напряжения, атомной энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т. п.; осуществление строительной и иной, связанной с нею деятельности, и др.), обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего. Владелец источника повышенной опасности может быть освобожден судом от ответственности полностью или частично также по основаниям, предусмотренным п. 2 и 3 ст. 1083 ГК РФ.

Освобождение от ответственности в этом случае возможно, если грубая неосторожность самого потерпевшего содействовала возникновению или увеличению вреда. Суд может также уменьшить размер возмещения вреда, причиненного гражданином, с учетом его имущественного положения, за исключением слу-

чаев, когда вред причинен действиями, совершенными умышленно.

Обязанность возмещения вреда возлагается на юридическое лицо или гражданина, которые владеют источником повышенной опасности на праве собственности, праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления либо на ином законном основании (на праве аренды, по доверенности на право управления транспортным средством, в силу распоряжения соответствующего органа о передаче ему источника повышенной опасности и т. п.).

Владелец источника повышенной опасности не отвечает за вред, причиненный этим источником, если докажет, что источник выбыл из его обладания в результате противоправных действий других лиц. Ответственность за вред, причиненный источником повышенной опасности, в таких случаях несут лица, противоправно завладевшие источником. При наличии вины владельца источника повышенной опасности в противоправном изъятии этого источника из его обладания ответственность может быть возложена как на владельца, так и на лицо, противоправно завладевшее источником повышенной опасности.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» урегулировал вопросы возмещения вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан неблагоприятным воздействием окружающей среды. Так, вред, причиненный здоровью и имуществу граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме. Определение объема и размера возмещения вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется в соответствии с законодательством.

Вред, причиненный окружающей среде, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии — исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

Особо следует коснуться вопроса определения размера возмещения убытков, причиненных в результате нарушения законодательства об охране окружающей среды, путем применения *такс и специальных методик*. Например, действуют Методика оценки вреда и исчисления размера ущерба от уничтожения объектов животного мира и нарушения их среды обитания, утвержденная Гос-

комэкологии России 28 апреля 2000 г.¹; Методические указания по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений, утвержденные Госкомэкологии России 6 сентября 1999 г.²; Методика исчисления размера ущерба от загрязнения подземных вод, утвержденная приказом Госкомэкологии России от 11 февраля 1998 г. № 81³; таксы для исчисления размера вреда, причиненного объектам растительного мира, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, и среде их обитания вследствие нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования, утвержденные приказом Минприроды России от 1 августа 2011 г. № 658⁴, и др.

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Там же.

³ Там же.

⁴ См.: Российская газета. 2011. 28 сент.

Особенная часть

Глава 14. Правовая охрана земель

§ 1. Основы правовой охраны земель

Понятие правовой охраны земель. Использование земель в процессе осуществления хозяйственной деятельности приводит к необходимости предотвращения и устранения возникающих весьма разнообразных негативных экологических последствий.

Нередко использование земель оказывает неблагоприятное воздействие непосредственно на сами земли и почвы и на другие объекты природы: воды, леса, недра, животный и растительный мир, атмосферный воздух. Поэтому возникает необходимость обеспечения благоприятного состояния не только земель, но и сопредельных природных объектов, всей окружающей природной среды в целом.

Кроме того, на состояние земель оказывает влияние хозяйственная деятельность человека, прямо не связанная с землепользованием. Ухудшение качества земель часто обусловлено общим неблагоприятным состоянием окружающей природной среды. На состоянии земельных ресурсов, качестве почв сказываются негативные воздействия физического, химического и биологического характера. Задача охраны земель является частью проблемы сохранения окружающей среды.

В содержание правовой охраны земель включаются правовые нормы, регулирующие вопросы обеспечения сохранения и повышения плодородия почв, предотвращения их истощения, загрязнения и разрушения и т. д. Цели охраны земель заключаются в том, чтобы сохранить их способность выступать как средство производства и в качестве пространственного операционного базиса.

Правовая охрана земель как правовой институт преследует цели сохранить не только земли и почвы, но и всю окружающую среду. Поэтому вопросы обеспечения охраны земель регулируются и земельным законодательством, и законодательством об охране окружающей среды.

Правовая охрана земель представляет собой систему правовых мер, реализация которых призвана обеспечить сохранение, восстановление и улучшение состояния земель, которые используются как средство производства и пространственный территориальный базис.

В ст. 12 ЗК РФ закреплены принципы правового регулирования использования и охраны земель. Так, в процессе использования земель должно быть обеспечено сохранение экологических систем. В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» (ст. 1) приведено понятие «естественная экологическая система». Это объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществом и энергией.

Норма ст. 12 ЗК РФ о том, что земля в нашей стране охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, основанная на формулировке ст. 9 Конституции РФ, означает, что правовое регулирование охраны земель должно отвечать публичным интересам.

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» предусмотрен ряд норм, касающихся обеспечения сохранения земель и почв. Так, ст. 4 этого Закона устанавливает, что объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности являются земли и почвы. Особой охране подлежат также редкие или находящиеся под угрозой исчезновения почвы.

Закон (ст. 37) требует, чтобы при осуществлении строительства и реконструкции зданий, строений, сооружений и иных объектов принимались меры по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рекультивации земель. Статья 38 данного Закона запрещает ввод в эксплуатацию объектов, не оснащенных средствами контроля за загрязнением окружающей среды, без завершения предусмотренных проектами работ по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рекультивации земель.

Согласно ст. 39 Федерального закона «Об охране окружающей среды» юридические и физические лица, осуществляющие эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов проводят мероприятия по восстановлению природной среды, рекультивации земель. При размещении объектов энергетики, как предусмотрено в ст. 40 указанного Закона, должны предусматриваться

еры по сохранению земель и почв, приниматься меры по своевременной утилизации плодородного слоя почв при расчистке и атоплении ложа водохранилищ.

В процессе эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, проводиться мероприятия по охране земель и почв. Объекты сельскохозяйственного назначения должны иметь необходимые санитарно-защитные зоны и очистные сооружения, исключающие загрязнение почв (ст. 42 Закона).

Статья 43 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в качестве обязательного условия осуществления мелиорации земель, размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию и эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений требует, чтобы принимались меры по охране земель и почв. В процессе планирования и застройки городских и сельских поселений должны соблюдаться требования по восстановлению природной среды, рекультивации земель (ст. 44 Закона).

Согласно ст. 46 Закона при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки должны предусматриваться эффективные меры по рекультивации нарушенных и загрязненных земель. Строительство и эксплуатация таких объектов допускаются при наличии проектов восстановления загрязненных земель в зонах временного и (или) постоянного использования земель¹, положительного заключения государственной экспертизы проектной документации. Статья 51 названного Закона запрещает сброс отходов производства и потребления, в том числе радиоактивных отходов, на почву.

Статья 62 Федерального закона «Об охране окружающей среды» регулирует вопросы охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения почв. Такие почвы подлежат охране государством, и в целях их учета и охраны учреждаются Красная книга почв Российской Федерации и красные книги почв субъектов РФ, порядок ведения которых определяется законодательством об охране почв. Порядок отнесения почв к редким и находящимся под угрозой исчезновения, а также порядок установления режимов ис-

¹ Следует отметить, что таких зон ни земельное, ни горное законодательство не предусматривают.

пользования земельных участков, почвы которых отнесены к редким и находящимся под угрозой исчезновения, определяется законодательством.

Последствия негативных воздействий на состояние земель. Цели правовой охраны земель заключаются в том, чтобы предотвратить последствия вредных негативных воздействий на них и обеспечить улучшение и восстановление земель. Виды последствий негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности перечислены в ст. 12 ЗК РФ. К ним относятся: деградация, загрязнение, захламенение, нарушение земель и иные последствия.

Деградацией земель сельскохозяйственного назначения ст. 1 Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»¹ признает ухудшение свойств земель сельскохозяйственного назначения в результате природного и антропогенного воздействий.

Что представляет собой загрязнение почв? В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» *загрязнение почв* означает содержание в почвах химических соединений, радиоактивных элементов, патогенных организмов в количествах, оказывающих вредное воздействие на здоровье человека, окружающую природную среду, плодородие земель сельскохозяйственного назначения.

В Основных положениях о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы, утвержденных приказом Минприроды России и Комитета РФ по земельным ресурсам и землеустройству от 22 декабря 1995 г. № 525/67², приводится определение нарушенных земель. Это земли, утратившие хозяйственную ценность или являющиеся источником отрицательного воздействия на окружающую среду в связи с нарушением почвенного покрова, гидрологического режима и образования техногенного рельефа в результате производственной деятельности.

Понятие *восстановление земель* сформулировано применительно к землям сельскохозяйственного назначения в ст. 1 Федерального закона «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения». Воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения — это со-

¹ СЗ РФ. 1998. № 27. Ст. 3399.

² БНА. 1996. № 4.

хранение и повышение плодородия земель сельскохозяйственного назначения посредством систематического проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных, противоэрозионных и иных мероприятий.

Экологические требования по использованию земель. Собственники, владельцы, пользователи и арендаторы земель обязаны выполнять экологические требования по охране земель.

Согласно ст. 13 ЗК РФ в целях охраны земель лица, использующие земельные участки, 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, 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, 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.

Обязанности по охране земель предусмотрены и в иных законодательных актах. Так, Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»¹ (п. 2 ст. 19) обязывает членов этих объединений: использовать земельный участок в соответствии с его целевым назначением и разрешенным использованием; не наносить ущерб земле как природному и хозяйственному объекту; соблюдать градостроительные, строительные, экологические, санитарно-гигиенические, противопожарные и иные требования (нормы, правила и нормативы).

¹ СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1801.

§ 2. Правовое обеспечение сохранения, повышения и восстановления почвенного плодородия земель

Сохранение плодородия почв. Сохранение почв, их плодородия — это основная обязанность лиц, использующих землю. Статья 7 Федерального закона «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» предусматривает, что собственники, владельцы, пользователи, в том числе арендаторы, земельных участков имеют право: проводить агротехнические, агрохимические, мелиоративные, фитосанитарные и противоэрозионные мероприятия по воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения; получать в установленном порядке информацию о состоянии плодородия почв на своих земельных участках и динамике изменения его состояния.

В соответствии со ст. 8 названного Закона эти лица обязаны: осуществлять производство сельскохозяйственной продукции способами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также исключаящими или ограничивающими неблагоприятное воздействие такой деятельности на окружающую природную среду; соблюдать стандарты, нормы, нормативы, правила и регламенты проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных и противоэрозионных мероприятий.

Согласно ст. 14 Закона осуществляется государственное нормирование плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Ведется государственный учет показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения (ст. 15 Закона). Учет показателей состояния плодородия проводится в целях обеспечения органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, заинтересованных граждан и юридических лиц информацией о состоянии плодородия указанных земель.

Порядок государственного учета показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения утвержден приказом Минсельхоза России от 4 мая 2010 г. № 150¹. Государственный учет показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения включает сбор и обобщение результатов почвенного, агрохимического, фитосанитарного и эколого-токсикологического обследований земель сельскохозяйственного назначения. Учет показателей проводится в целях обеспечения органов государ-

¹ БНА. 2010. № 32.

ственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, заинтересованных граждан и юридических лиц информацией о состоянии плодородия указанных земель.

Учет показателей плодородия проводится в целях формирования полной и достоверной информации о состоянии и динамике плодородия земель сельскохозяйственного назначения; выявления отрицательных результатов хозяйственной деятельности на землях сельскохозяйственного назначения; выявления резервов обеспечения устойчивости сельскохозяйственного производства; обеспечения формирования государственного информационного ресурса о состоянии земель сельскохозяйственного назначения в части показателей их плодородия. Учет проводится федеральными государственными учреждениями — центрами и станциями агрохимической службы и федеральными государственными учреждениями — центрами химизации и сельскохозяйственной радиологии, подведомственными Минсельхозу России, на основе учетных данных, полученных при проведении обследований.

Учет показателей плодородия осуществляется учреждениями по каждому земельному участку, однородному по типу почв, занятому однородной растительностью в разрезе сельскохозяйственных угодий, установленных ст. 79 ЗК РФ.

Государственный контроль за воспроизводством плодородия земель сельскохозяйственного назначения и их рациональным использованием проводится специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в целях обеспечения соблюдения собственниками, владельцами, пользователями, в том числе арендаторами, земельных участков требований законодательства РФ. Порядок проведения государственного контроля за воспроизводством плодородия земель сельскохозяйственного назначения устанавливается Правительством РФ.

Серьезной проблемой является защита земель от водной и ветровой эрозии и иных вредных воздействий. Эта задача может быть решена прежде всего путем выявления земель, подверженных таким воздействиям. Согласно ст. 3 Федерального закона от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве»¹ землеустройство проводится в обязательном порядке в случаях выявления земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению от-

¹ СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2582.

ходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям.

В целях получения информации о состоянии земель, в том числе почвы, а также в целях выявления земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям, проводятся почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания (ст. 11 Федерального закона «О землеустройстве»).

Положение об осуществлении государственного мониторинга земель, утвержденное постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2002 г. № 846¹, предусматривает, что при проведении мониторинга решается задача своевременного выявления изменений состояния земель, осуществляется оценка этих изменений, прогноз и выработка рекомендаций по предупреждению и устранению последствий негативных процессов.

Мелиорация земель. 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. № 4-ФЗ «О мелиорации земель»². 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. Названный Закон выделяет несколько типов мелиорации земель: гидромелиорация, агролесомелиорация, культуртехническая мелиорация и химическая мелиорация, которые в свою очередь подразделяются на соответствующие виды.

Работы по мелиорации земель проводятся в соответствии с федеральными и региональными (территориальными) программами в области мелиорации земель, а также по заказам собственников, владельцев и пользователей земельных участков. При планировании мелиорации земель по заказам собственников, владельцев и пользователей земельных участков виды и масштабы применения

¹ СЗ РФ. 2002. № 49. Ст. 4882.

² СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 142.

мелиорации земель определяются на основе стандартов, норм и правил.

В федеральных и региональных (территориальных) программах в области мелиорации земель предусматриваются приоритеты определенных видов мелиорации земель в зависимости от природно-климатических особенностей соответствующих территорий и нужд сельского хозяйства. При планировании мелиорации земель по заказам собственников, владельцев и пользователей земельных участков виды и масштабы применения мелиорации земель определяются на основе стандартов, норм и правил (ст. 24 указанного Закона).

Статья 25 этого Закона предусматривает, что мелиорация земель проводится на основе проектов, разработанных в соответствии с технико-экономическими обоснованиями и учитывающих строительные, экологические, санитарные и иные стандарты, нормы и правила. Проектирование и строительство мелиоративных систем, в процессе функционирования которых используются водные объекты, осуществляются на основании полученных в соответствии с водным законодательством РФ лицензий на водопользование и заключенных в соответствии с ними договоров пользования водными объектами. Проведение агролесомелиорации земель осуществляется в соответствии с данным Федеральным законом и лесным законодательством РФ.

В Федеральном законе «О мелиорации земель» определен порядок использования земель для проведения мелиоративных мероприятий. Так, земельные участки, отнесенные в установленном порядке к мелиорируемым землям, предоставляются и изымаются для проведения мелиоративных мероприятий в порядке, предусмотренном земельным законодательством. Земельные участки, которые находятся в государственной собственности и на которых размещены государственные мелиоративные системы и находящиеся в государственной собственности отдельно расположенные гидротехнические сооружения, предоставляются безвозмездно организациям, осуществляющим эксплуатацию указанных систем и сооружений на праве постоянного (бессрочного) пользования.

После завершения мелиоративных работ объекты мелиорации подлежат приемке в эксплуатацию. Приемка в эксплуатацию мелиоративных систем, отдельно расположенных гидротехнических сооружений и защитных лесных насаждений проводится в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление сельским хозяйством. В настоящее время продолжают действовать Правила приемки в эксплуатацию

законченных строительством мелиоративных и водохозяйственных объектов, утвержденные Министерством сельского хозяйства СССР и Министерством мелиорации и водного хозяйства СССР 11 января 1978 г.¹

Граждане и юридические лица, которые эксплуатируют мелиоративные системы, отдельно расположенные гидротехнические сооружения и защитные лесные насаждения, обязаны содержать указанные объекты в исправном состоянии и принимать меры по предупреждению их повреждения (ст. 29 Федерального закона «О мелиорации земель»).

Специальные меры предусмотрены для защиты различных объектов мелиорации. Так, строительство на мелиорированных землях объектов и проведение других работ, не предназначенных для мелиорации земель, не должны ухудшать водного, воздушного и питательного режимов почв на мелиорируемых (мелиорированных) землях, а также препятствовать эксплуатации мелиоративных систем, отдельно расположенных гидротехнических сооружений и защитных лесных насаждений. Любая деятельность на этих землях должна осуществляться в соответствии со специально установленными требованиями.

Сооружение и эксплуатация линий связи, электропередач, трубопроводов, дорог и других объектов на мелиорируемых (мелиорированных) землях должны осуществляться по согласованию с организациями, уполномоченными федеральным органом исполнительной власти, выполняющими функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере агропромышленного комплекса, включая мелиорацию, а также соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ.

Рекультивация земель. Статья 13 ЗК РФ обязывает собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов осуществлять рекультивацию нарушенных земель, восстанавливать их плодородие. Порядок проведения работ по рекультивации земель определен в постановлении Правительства РФ от 23 февраля 1994 г. № 140 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы»². Установлено, что рекультивация земель, нарушенных юридическими лицами и гражданами при разработке месторождений полезных ископаемых и торфа, проведении всех видов строительных, гео-

¹ БНА СССР. 1979. № 4.

² САПП РФ. 1994. № 10. Ст. 779.

лого-разведочных, мелиоративных, проектно-изыскательских и иных работ, связанных с нарушением поверхности почвы, а также при складировании, захоронении промышленных, бытовых и других отходов, загрязнении участков поверхности земли, осуществляется за счет собственных средств юридических лиц и граждан в соответствии с утвержденными проектами рекультивации земель. При необходимости в установленном порядке на эти цели могут направляться средства из других источников финансирования в соответствии с действующим законодательством.

Действуют также Основные положения о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы.

Консервация земель. Постановлением Правительства РФ от 2 октября 2002 г. № 830 утверждено Положение о порядке консервации земель с изъятием их из оборота¹. Это Положение устанавливает порядок консервации земель с изъятием их из оборота для того, чтобы предотвратить деградацию земель, восстановить плодородие почв и загрязненные территории.

Допускается консервация земель, подвергшихся негативным (вредным) воздействиям, в результате которых происходят деградация земель и ухудшение экологической обстановки, а также загрязненных земель, использование которых приводит к негативному воздействию на здоровье человека.

Объектами консервации являются: земли, подвергшиеся водной и ветровой эрозии, воздействию селей, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, а также земли в районах Крайнего Севера, занятые оленьими пастбищами, с сильно нарушенным почвенно-растительным покровом; земли, имеющие просадки поверхности вследствие использования недр или естественных геологических процессов; земли, загрязненные радиоактивными веществами, нефтью и нефтепродуктами, тяжелыми металлами и другими токсичными химическими веществами, биологическими веществами и микроорганизмами свыше предельно допустимых концентраций вредных веществ (микроорганизмов), включая земли, на которых в результате радиоактивного, химического или биогенного загрязнения не обеспечивается производство продукции, соответствующей установленным требованиям.

Предложения по консервации земель, находящихся в федеральной собственности, рассматриваются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, земель, находящихся

¹ СЗ РФ. 2002. № 47. Ст. 4676.

в собственности субъектов РФ, — органами исполнительной власти субъектов РФ, земель, находящихся в муниципальной собственности, — органами местного самоуправления, которые принимают решения о консервации земель в пределах своей компетенции. Решения о консервации земель, находящихся в частной собственности, принимаются в отношении земель сельскохозяйственного назначения органами исполнительной власти субъектов РФ, а в отношении земель иного целевого назначения — органами местного самоуправления.

Положение о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, утвержденное постановлением Правительства РФ от 11 июля 2002 г. № 514¹, предусматривает, что проекты восстановления и консервации земель утверждаются собственниками земельных участков, землепользователями или землевладельцами указанных земель.

На основании принятого решения о консервации земель разрабатывается проект землеустройства, в котором определяются сроки консервации земель, мероприятия по предотвращению деградации земель, восстановлению плодородия почв и загрязненных территорий, очередность их проведения и стоимость, а также предложения по использованию земель после завершения указанных мероприятий. Земельные участки, изъятые из оборота в соответствии с принятым решением об их консервации, сохраняются за собственниками земельных участков, землевладельцами, землепользователями и арендаторами земельных участков либо переводятся в земли запаса в установленных случаях. Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, принявшие решение о консервации земель, информируют о принятом решении органы, осуществляющие ведение государственного земельного кадастра и государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

§ 3. Правовая охрана земель как пространственного операционного базиса

Правовая охрана земель как пространственного территориально-го базиса в градостроительстве. Для строительства объектов недвижимости обеспечение сохранности земель как места размеще-

¹ СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2870.

ния таких объектов в силу очевидных причин имеет особое значение. Согласно ст. 47 ГсК РФ *инженерные изыскания* выполняются для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства. Не допускаются подготовка и реализация проектной документации без выполнения соответствующих инженерных изысканий.

Инженерные изыскания для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства выполняются в целях:

получения сведений, необходимых для разработки решений о природных условиях территории, на которой будут осуществляться строительство, реконструкция объектов капитального строительства, и факторах техногенного воздействия на окружающую среду, о прогнозе их изменения;

обоснования компоновки зданий, строений, сооружений, принятия конструктивных и объемно-планировочных решений в отношении этих зданий, строений, сооружений, проектирования инженерной защиты таких объектов, разработки мероприятий по охране окружающей среды, проекта организации строительства, реконструкции объектов капитального строительства;

проведения расчетов оснований, фундаментов и конструкций зданий, строений, сооружений, их инженерной защиты, разработки решений о проведении профилактических и других необходимых мероприятий, выполнения земляных работ, а также для подготовки решений по вопросам, возникшим при подготовке проектной документации, ее согласовании или утверждении.

Необходимость выполнения отдельных видов инженерных изысканий, состав, объем и метод их выполнения устанавливаются с учетом требований технических регламентов, программой инженерных изысканий, разработанной на основе задания застройщика или заказчика. Состав инженерных изысканий зависит от вида и назначения объектов капитального строительства, их конструктивных особенностей, технической сложности и потенциальной опасности, стадии архитектурно-строительного проектирования, а также от сложности топографических, инженерно-геологических, экологических, гидрологических, метеорологических и климатических условий территории, на которой будут осуществляться строительство, реконструкция объектов капитального строительства, степени изученности указанных условий.

Виды инженерных изысканий, порядок их выполнения для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также состав и форма

материалов инженерных изысканий, порядок формирования и ведения государственного фонда материалов и данных инженерных изысканий устанавливаются Правительством РФ.

Статья 15 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» устанавливает ограничения предоставления садовых, огородных и дачных земельных участков. Так, на территории муниципального образования в соответствии с законодательством могут быть выделены зоны, в которых не предоставляются садовые, огородные и дачные земельные участки или ограничиваются права на их использование. В частности, речь идет о территориях с развитыми карстовыми, оползневыми, селевыми и другими природными процессами, представляющими угрозу жизни или здоровью граждан, угрозу сохранности их имущества.

Постановлением Государственного комитета РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 29 октября 2002 г. № 150 была утверждена Инструкция о порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации¹. Предусмотрено, что основные графические материалы территориальных комплексных схем градостроительного планирования развития территорий субъектов РФ и частей их территорий должны включать, в частности, схему комплексной оценки территории и схему защиты от опасных природных и техногенных явлений. На схеме комплексной оценки показываются территории, в границах которых устанавливаются ограничения на использование территории при градостроительной деятельности. К ним относятся территории, подверженные воздействию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (затопление, нарушенные территории, неблагоприятные геологические, гидрогеологические, атмосферные и другие процессы — сейсмика, оползни, карсты, эрозия и т. д.).

В целях обеспечения безопасной работы некоторых объектов, расположенных в *сейсмоопасных зонах*, предусмотрены специальные требования. Например, Правила технической эксплуатации электрических станций и сетей Российской Федерации, утвержденные приказом Минэнерго России от 19 июня 2003 г. № 229, предусматривают, что на гидротехнических сооружениях первого класса, расположенных в районах с сейсмичностью 7 баллов и выше, и на сооружениях второго класса — в районах с сейсмичностью 8 баллов и выше должны проводиться инженерно-сейсмометриче-

¹ БНА. 2003. № 15.

ские наблюдения за работой сооружений и береговых примыканий (сейсмометрический мониторинг) и инженерно-сейсмологические наблюдения в зоне ложа водохранилища вблизи створа сооружений и на прилегающих территориях (сейсмологический мониторинг).

Для проведения инженерно-сейсмологических наблюдений вблизи гидротехнических сооружений и на берегах водохранилищ по проекту, разработанному специализированной организацией, должны быть размещены автономные регистрирующие сейсмические станции. Комплексы инженерно-сейсмометрических и инженерно-сейсмологических наблюдений каждого объекта должны быть связаны с единой службой сейсмологических наблюдений РФ.

В настоящее время практически отсутствует законодательство, которое бы ограничивало застройку и возведение объектов недвижимости на территориях, подверженных негативному влиянию природных сил: землетрясениям, наводнениям, оползням и т. п. Обычная практика — принятие соответствующих актов, касающихся выделения денежных средств, материально-технических ресурсов или восстановительных работ после какого-либо стихийного бедствия, нанесшего большой материальный ущерб либо повлекшего человеческие жертвы.

Серьезную опасность для населения и градостроительных объектов представляют оползни, снежные лавины, ливни, ураганы. В случае возникновения этих стихийных бедствий также, как правило, принимаются правовые акты о ликвидации их последствий. Столь же неразвито правовое регулирование в области борьбы с паводками. По этому поводу принимаются соответствующие постановления Правительства РФ.

Правовая охрана земель промышленности и иного специального назначения. Положение о землях транспорта, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 8 января 1981 г. № 24¹, предусматривает установление зон с особыми условиями использования земель. В целях обеспечения нормальной эксплуатации, сохранности, прочности и устойчивости сооружений, устройств и других объектов транспорта на землях, прилегающих к земельным участкам, предоставленным в пользование организациям транспорта, могут устанавливаться *охранные зоны* с введением в них особых условий землепользования.

К охранным зонам транспорта относятся земельные участки, необходимые для обеспечения сохранности, прочности и устойчи-

¹ СП СССР. 1981. № 5. Ст. 25.

ности сооружений, устройств и других объектов транспорта, а также земли с подвижными песками, прилегающие к землям транспорта. В охранных зонах транспорта не допускается: проведение без письменного согласия предприятий, учреждений и организаций транспорта всякого рода строительных, монтажных и горных работ постоянного и временного характера; рубки леса и нарушения растительного покрова способами, которые могут привести к образованию оползней, осыпей, селевых потоков, оврагов, возникновению подвижных песков, снежных заносов, лавин и т. п.

Статья 9 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»¹ закрепляет норму о том, что в целях обеспечения безопасной эксплуатации железнодорожных путей и других объектов железнодорожного транспорта, а также безопасности населения, работников железнодорожного транспорта и пассажиров в местах, подверженных оползням, обвалам, размывам, селям и другим негативным воздействиям, и в местах движения скоростных поездов устанавливаются охранные зоны.

Правила охраны линий и сооружений связи Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства РФ от 9 июня 1995 г. № 578², предусматривают, что на просеках не должны вырубаться кустарник и молодняк (кроме просек для кабельных линий связи), корчеваться пни на рыхлых почвах, крутых (свыше 15 градусов) склонах и в местах, подверженных размыву.

Специальные требования по охране земель должны выполняться при горных работах. Так, в соответствии с Едиными правилами безопасности при разработке месторождений полезных ископаемых открытым способом, утвержденными постановлением Федерального горного и промышленного надзора России от 9 сентября 2002 г. № 57³, в проекте разработки месторождений, сложенных породами, склонными к оползням, должны быть предусмотрены специальные меры безопасности. Если склонность к оползням устанавливается в процессе горных работ, необходимо внести соответствующие коррективы в проект и осуществить предусмотренные в нем меры безопасности.

При появлении признаков оползневых явлений работы по отвалообразованию должны быть прекращены до разработки и утверждения специальных мер безопасности. Работы прекращаются

¹ СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169.

² СЗ РФ. 1995. № 25. Ст. 2396.

³ БНА. 2002. № 51.

и в случае превышения регламентированных инструкциями по отвалообразованию скоростей деформации отвалов. Работы на отвале возобновляются после положительных контрольных замеров скоростей деформаций с письменного разрешения технического руководителя карьера. При наличии на территории объекта открытых горных работ оползней поверхность оползневого массива должна быть ограждена нагорными канавами или предохранительными валами, защищающими массив от проникновения в него поверхностных и талых вод, снега, грязевых потоков. С этой целью ежегодно разрабатываются и утверждаются техническим руководителем организации мероприятия по обеспечению безопасности работ.

Глава 15. Правовая охрана вод

§ 1. Правовая охрана вод и право водопользования

Понятие и виды водопользования. Основой понятия «право водопользования» является понятие «водопользование». В качестве примеров водопользования можно привести самые разнообразные случаи использования вод: забор воды из озера, реки, купание, судоходство, сплав древесины, рыболовство и т. д. В результате осуществления многих видов водопользования происходит загрязнение водных объектов. Согласно ст. 1 ВдК РФ *использованием водных объектов (водопользованием)* считается использование различными способами водных объектов для удовлетворения потребностей Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, физических лиц, юридических лиц.

Водное законодательство признает в качестве водопользования не все случаи использования воды. В теории водного права и в водном законодательстве традиционно различаются понятия «вода» и «воды». Вода — это окись водорода, простейшее устойчивое в обычных условиях химическое соединение водорода с кислородом. Водами признается совокупность имеющихся на территории страны физико-географических водных объектов, поверхностных и подземных вод. В отличие от понятия «воды» понятие «вода» представляет собой изъятое из природной среды вещество, не находящееся в водном объекте. Вода может находиться в резервуаре, каких-либо иных емкостях, водопроводных трубах, разлита в бутылки и т. п.

Общественные отношения по поводу использования воды, изъятая из водных объектов, регулируются гражданским законо-

дательством. Что же касается отношений по поводу «вод», находящихся в природной среде, т. е. в водных объектах, то такие отношения регулируются водным законодательством и рассматриваются в качестве водопользования.

Существует и иное ограничение. Отношения по поводу воды, находящейся в окружающей среде и не сосредоточенной в водных объектах, не относятся к предмету регулирования водного законодательства. Речь идет о воде в составе атмосферного воздуха в виде паров или ледяных кристаллов, воде, являющейся частью почв, растительных или животных организмов и т. п. Эта вода не может быть обособлена, индивидуализирована и в силу этого обстоятельства не является объектом права водопользования.

Право водопользования является институтом водного права, который регулирует общественные отношения по поводу использования и охраны вод, возникающие по основаниям, предусмотренных законом. Одновременно право водопользования может рассматриваться в качестве субъективного права, принадлежащего конкретному водопользователю. Любые иные виды водопользования, не требующие соответствующего правового оформления, правом водопользования не признаются.

Физические лица и юридические лица приобретают право пользования поверхностными водными объектами по основаниям и в порядке, которые установлены водным законодательством, а право пользования подземными водными объектами — по основаниям и в порядке, предусмотренным законодательством о недрах.

Водный кодекс РФ предусматривает следующие *титутлы права водопользования*: договор водопользования (ст. 11) и решение о предоставлении водного объекта в пользование (ст. 21). Кроме этого, ВдК РФ предусматривает *право общего водопользования*. Каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования (находящимся в публичной собственности) и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд, если иное не предусмотрено ВдК РФ, другими федеральными законами (ст. 6 ВдК РФ).

Основной является классификация видов права водопользования *в зависимости от характера целевого использования водных объектов*. Согласно ст. 37 ВдК РФ водные объекты используются для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, сброса сточных вод и (или) дренажных вод, производства электрической энергии, водного и воздушного транспорта, сплава древесины и иных предусмотренных Водным кодексом РФ целей. Согласно

этому Кодексу допускается использование водных объектов для лечебных и оздоровительных целей (ст. 49), рекреационных целей (ст. 50), рыболовства и охоты (ст. 52), разведки и добычи полезных ископаемых (ст. 52), обеспечения пожарной безопасности (ст. 53) и др.

Исходя из условий предоставления водных объектов в пользование, ст. 38 ВдК РФ выделяет обособленное водопользование и совместное водопользование.

Обособленное водопользование может осуществляться на водных объектах или их частях, находящихся в собственности физических лиц, юридических лиц, 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 товарного рыбоводства.

Во всех остальных случаях водные объекты могут находиться в *совместном пользовании*. Правовой основой осуществления совместного водопользования являются принцип целевого использования водных объектов, согласно которому водные объекты могут использоваться для одной или нескольких целей, и принцип комплексного использования водных объектов, который означает, что использование водных объектов может осуществляться одним или несколькими водопользователями.

По способу использования водных объектов выделяется водопользование: с забором (изъятием) водных ресурсов из водных объектов при условии возврата воды в водные объекты; с забором (изъятием) водных ресурсов из водных объектов без возврата воды в водные объекты; без забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов.

Общие требования охраны вод от загрязнения. В ст. 1 ВдК РФ понятие *охрана водных объектов* определяется как система мероприятий, направленных на сохранение и восстановление водных объектов. Статья 3 ВдК РФ закрепляет принцип приоритета охраны водных объектов перед их использованием. Использование водных объектов не должно оказывать негативное воздействие на окружающую среду.

В решении проблемы сохранения водных ресурсов, охраны вод решающую роль играет система управления в данной области. Особенности организации управления в сфере использования и охраны вод обусловлены спецификой вод как объекта природы.

Благоприятное состояние вод зависит от того, как осуществляется хозяйственная деятельность, используются природные ресурсы на водосборной площади¹, в бассейне водного объекта, т. е. на территории, сток с которой формирует водный объект. Поэтому отличительной чертой управления в данной области является *принцип бассейнового управления использованием и охраной вод*.

Исходя из указанного принципа основной единицей управления в области использования и охраны водных объектов являются *бассейновые округа*, которые состоят из речных бассейнов и связанных с ними подземных водных объектов и морей (ст. 28 ВдК РФ). В Российской Федерации устанавливаются 20 бассейновых округов: Балтийский, Баренцево-Беломорский, Двинско-Печорский, Днепровский, Донской, Кубанский и др.

Для обеспечения рационального использования и охраны водных объектов создаются *бассейновые советы*, осуществляющие разработку рекомендаций в области использования и охраны водных объектов в границах бассейнового округа. Рекомендации бассейновых советов учитываются при разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов. В состав бассейновых советов входят представители уполномоченных Правительством РФ федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также представители водопользователей, общественных объединений, общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (ст. 29 ВдК РФ).

Очень важное значение для обеспечения охраны вод имеют *схемы комплексного использования и охраны водных объектов*. Эти схемы включают систематизированные материалы о состоянии водных объектов и об их использовании и являются основой осуществления водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов, расположенных в границах речных бассейнов (ст. 33 ВдК РФ).

Схемы комплексного использования и охраны водных объектов разрабатываются в целях: определения допустимой антропогенной нагрузки на водные объекты; определения потребностей в водных ресурсах в перспективе; обеспечения охраны водных объектов; определения основных направлений деятельности по предотвращению негативного воздействия вод.

¹ В ст. 1 ВдК РФ дано определение речного бассейна как территории, поверхностный сток вод с которой через связанные водоемы и водотоки осуществляется в море или озеро.

В схемах комплексного использования и охраны водных объектов устанавливаются: целевые показатели качества воды в водных объектах; перечень водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов; водохозяйственные балансы, предназначенные для оценки количества и степени освоения доступных для использования водных ресурсов в границах речных бассейнов и представляющие собой расчеты потребностей водопользователей в водных ресурсах; лимиты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и лимиты сброса сточных вод, соответствующих нормативам качества; квоты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и сброса сточных вод, соответствующих нормативам качества в отношении каждого субъекта РФ; основные целевые показатели уменьшения негативных последствий наводнений и других видов негативного воздействия вод; предполагаемый объем необходимых финансовых ресурсов для реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов.

Схемы комплексного использования и охраны водных объектов разрабатываются уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти, рассматриваются бассейновыми советами и утверждаются для каждого речного бассейна. Схемы являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Для разработки схем комплексного использования и охраны водных объектов осуществляется *гидрографическое районирование* территории РФ. Гидрографическими единицами являются речной бассейн и подбассейн реки, впадающей в главную реку речного бассейна. Для разработки водохозяйственных балансов осуществляется *водохозяйственное районирование* территории РФ — деление гидрографических единиц на водохозяйственные участки.

Осуществляется *государственный мониторинг водных объектов*. Государственный мониторинг водных объектов представляет собой систему наблюдений, оценки и прогноза изменений состояния водных объектов, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, собственности физических лиц, юридических лиц (ст. 30 ВдК РФ). Государственный мониторинг водных объектов является частью государственного мониторинга окружающей среды. Государственный мониторинг водных объектов осуществляется в целях: своевременного выявления и прогнозирования развития негативных процессов, влияющих на качество воды в водных объектах и их состояние, разработки и реализации мер по предот-

вращению 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 надзора за использованием и охраной водных объектов.

Государственный мониторинг водных объектов включает: регулярные наблюдения за состоянием водных объектов, количественными и качественными показателями состояния водных ресурсов, а также за режимом использования водоохранной зоны; 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 осуществляется в границах бассейновых округов с учетом особенностей режима водных объектов, их физико-географических, морфометрических и других особенностей.

Статья 31 ВдК РФ предусматривает ведение государственного водного реестра — систематизированного свода документированных сведений о водных объектах, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, собственности физических лиц, юридических лиц, об их использовании, о речных бассейнах, бассейновых округах. В реестре осуществляется государственная регистрация договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договорам водопользования, а также прекращения договора водопользования. Государственный водный реестр создается в целях информационного обеспечения комплексного использования водных объектов, целевого использования водных объектов, их охраны, а также в целях планирования и разработки мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий.

В целях обеспечения граждан питьевой водой в случае возникновения чрезвычайной ситуации осуществляется *резервирование источников питьевого водоснабжения* на основе защищенных от загрязнения и засорения подземных водных объектов. Для таких источников устанавливаются зоны специальной охраны, режим которых соответствует режиму зон, округов санитарной охраны подземных источников питьевого водоснабжения (ст. 34 ВдК РФ).

Разрабатываются и устанавливаются нормативы допустимого воздействия на водные объекты и целевых показателей качества воды в водных объектах (ст. 35 ВдК РФ).

Особое значение имеет осуществление *государственного надзора за использованием и охраной водных объектов* (ст. 36 ВдК РФ). Задачей этой функции управления является обеспечение соблюдения: требований к использованию и охране водных объектов; особого правового режима использования земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в границах водоохраных зон и зон специальной охраны источников питьевого водоснабжения; иных требований водного законодательства. Порядок осуществления государственного надзора за использованием и охраной водных объектов устанавливается Правительством РФ.

В ст. 39 ВдК РФ закреплены *обязанности собственников водных объектов и водопользователей*¹, выполнение которых должно обеспечить в том числе охрану вод от загрязнения. Собственники водных объектов и водопользователи при использовании водных объектов обязаны не допускать нарушения прав других собственников водных объектов, водопользователей, а также причинения вреда окружающей среде. Они должны содержать в исправном состоянии эксплуатируемые ими очистные сооружения и расположенные на водных объектах гидротехнические и иные сооружения. Очень важной является обязанность 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. Собственники и водопользователи обязаны вести в установленном порядке учет объема забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и объема сброса сточных вод и (или) дренажных вод, их качества, осуществлять регулярные наблюдения за состоянием водных объектов и их водоохраных зон, а также бесплатно и в установленные сроки представлять результаты такого учета и наблюдений в уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти.

Основные требования к охране водных объектов сформулированы в ст. 55 ВдК РФ. На собственников водных объектов возлагается обязанность осуществлять мероприятия по охране водных объ-

¹ Водопользователь — это физическое или юридическое лицо, которому предоставлено право пользования водным объектом.

ектов, предотвращению их загрязнения, засорения и истощения вод, а также принимать меры по ликвидации таких последствий. Охрана водных объектов, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, осуществляется исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления в пределах их полномочий.

Проведение на водном объекте работ, в результате которых образуются твердые взвешенные частицы, допускается только в соответствии с требованиями законодательства РФ. Меры по предотвращению загрязнения водных объектов вследствие аварий и иных чрезвычайных ситуаций и по ликвидации их последствий определяются законодательством РФ (ст. 56 ВдК РФ).

Статья 57 ЗК РФ запрещает загрязнение болот. Осушение либо иное использование болот или их частей не должно приводить к ухудшению состояния неиспользуемых частей этих болот, других водных объектов и к истощению вод. Забор (изъятие) льда из ледников не должен оказывать негативное воздействие на состояние водных объектов и приводить к истощению вод.

Специальные требования по охране вод установлены при проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации водохозяйственных систем (ст. 60 ВдК РФ).

Проведение строительных, дноуглубительных, взрывных, буровых и других работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов, в их водоохраных зонах, в границах особо ценных водно-болотных угодий осуществляется в соответствии с требованиями законодательства в области охраны окружающей среды и законодательства о градостроительной деятельности. Водопользователи, использующие водные объекты для забора (изъятия) водных ресурсов, обязаны принимать меры по предотвращению попадания рыб и других водных биологических ресурсов в водозаборные сооружения, осуществлять мероприятия по предотвращению загрязнения грунтовых вод и подъема их уровня. Орошение, в том числе с использованием сточных вод, качество которых соответствует требованиям нормативов допустимого воздействия на водные объекты, осушение и другие мелиоративные работы должны проводиться одновременно с осуществлением мероприятий по охране окружающей среды, по защите водных объектов и их водосборных площадей (ст. 61 ВдК РФ).

Согласно ст. 62 ВдК РФ водопользователи, использующие водные объекты для обеспечения технологических нужд теплоэнерге-

тики и атомной энергетики, обязаны соблюдать температурный режим водных объектов. Использование водных объектов для целей производства электрической энергии гидроэнергетическими объектами осуществляется с учетом интересов других водопользователей, соблюдения требований к использованию и охране водных объектов, требований к сохранению водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира, требований о предотвращении негативного воздействия вод и ликвидации его последствий.

Для обеспечения охраны водных объектов, водные ресурсы которых являются природными лечебными ресурсами, устанавливаются зоны, округа санитарной охраны в соответствии с законодательством РФ о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах (ст. 64 ВдК РФ).

Статья 66 ВдК РФ предусматривает, что водные объекты или их части, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, могут быть признаны особо охраняемыми водными объектами. Правовой режим особой охраны и границы территорий, в пределах которых расположены такие водные объекты, устанавливаются в соответствии с законодательством об особо охраняемых природных территориях.

В соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды и законодательством по защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера *зонами экологического бедствия, зонами чрезвычайных ситуаций* могут объявляться водные объекты и речные бассейны, 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 ВдК РФ).

§ 2. Правовая охрана вод при сбросе сточных вод

Сброс сточных и дренажных вод как вид права водопользования. Наибольшее негативное влияние на состояние водных объектов по сравнению и иными видами водопользования оказывает *сброс сточных и дренажных вод*. Водное законодательство рассматривает в качестве самостоятельного вида права водопользования использование водных объектов для сброса сточных и дренажных вод, т. е. для водоотведения.

Водоотведением признается любой сброс вод, в том числе сточных вод и (или) дренажных вод, в водные объекты. *Дренажные воды* представляют собой воды, отвод которых осуществляется дренажными сооружениями для сброса в водные объекты. *Сточные воды* — это воды, сброс которых в водные объекты осуществляется после их использования или сток которых осуществляется с загрязненной территории.

Статья 44 ВдК РФ особо определяет порядок использования водных объектов для сброса сточных и дренажных вод. Использование водных объектов для этих целей осуществляется с соблюдением требований, предусмотренных ВдК РФ и законодательством в области охраны окружающей среды.

Запрещается сброс сточных вод и дренажных вод в водные объекты, которые содержат природные лечебные ресурсы и которые признаны особо охраняемыми водными объектами. Кроме этого, запрещается сброс сточных и дренажных вод в водные объекты, расположенные в границах: зон, округов санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения; первой, второй зон округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов; рыбоохранных, рыбохозяйственных заповедных зон.

Согласно ст. 56 ВдК РФ сброс в водные объекты сточных вод, содержание в которых радиоактивных веществ, пестицидов, агрохимикатов и других опасных для здоровья человека веществ и соединений превышает нормативы допустимого воздействия на водные объекты, запрещается. Несанкционированный сброс сточных вод на ледники, снежники запрещается (ст. 58 ВдК РФ).

При эксплуатации водохозяйственной системы¹ запрещается: осуществлять сброс в водные объекты сточных вод, не подвергшихся санитарной очистке, обезвреживанию (исходя из недопустимости превышения нормативов допустимого воздействия на водные объекты и нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в водных объектах); осуществлять сброс в водные объекты сточных вод, в которых содержатся возбудители инфекционных заболеваний, а также вредные вещества, для которых не установлены нормативы предельно допустимых концентраций. Нарушение требований к использованию и охране водных объектов влечет ограничение, приостановление или запреще-

¹ Водохозяйственная система — комплекс водных объектов и предназначенных для обеспечения рационального использования и охраны водных ресурсов гидротехнических сооружений.

ние эксплуатации объектов водохозяйственных систем (ст. 60 ВдК РФ).

Вопросы охраны вод при сбросе сточных и дренажных вод отражаются в схемах комплексного использования и охраны водных объектов (ст. 33 ВдК РФ). В схемах устанавливаются, в частности, *лимиты сброса сточных вод*, соответствующих нормативам качества, в границах речных бассейнов, подбассейнов, водохозяйственных участков при различных условиях водности; *квоты сброса сточных вод*, соответствующих нормативам качества, в границах речных бассейнов, подбассейнов, водохозяйственных участков при различных условиях водности в отношении каждого субъекта РФ.

Порядок осуществления данного вида водопользования регулируется также Правилами охраны поверхностных вод, утвержденными Госкомприроды СССР от 21 февраля 1991 г.; Санитарными правилами и нормами «Гигиенические требования к охране поверхностных вод. СанПиН 2.1.5.980-00», утвержденными Главным государственным санитарным врачом РФ 22 июня 2000 г.¹; Санитарными правилами «Гигиенические требования к охране подземных вод от загрязнения. СП 2.1.5.1059-01», утвержденными Главным государственным санитарным врачом РФ 16 июля 2001 г.²; Правилами пользования системами коммунального водоснабжения и канализации в Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1999 г. № 167³; Правилами технической эксплуатации систем и сооружений коммунального водоснабжения и канализации, утвержденными приказом Государственного комитета РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 30 декабря 1999 г. № 168, и другими нормативными актами.

Порядок предоставления водных объектов для сброса сточных и дренажных вод. Для этих целей водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, предоставляются в пользование на основании *решений* о предоставлении водных объектов в пользование (ст. 11 ВдК РФ).

В решении о предоставлении водного объекта в пользование должны быть указаны: сведения о водопользователе; цель, виды и условия использования водного объекта или его части; сведения о

¹ См.: Бюллетень нормативных и методических документов Госсанэпиднадзора. 2001. № 2.

² БНА. 2001. № 38.

³ СЗ РФ. 1999. № 8. Ст. 1028.

водном объекте, в том числе описание границ водного объекта, его части, в пределах которых предполагается осуществлять водопользование; срок водопользования. К решению прилагаются материалы в графической форме (в том числе схемы размещения гидротехнических и иных сооружений, расположенных на водном объекте, а также зон с особыми условиями их использования) и пояснительная записка к ним.

Решение о предоставлении водного объекта в пользование в целях сброса сточных вод и дренажных вод *дополнительно* должно содержать: указание места сброса сточных вод и (или) дренажных вод; объем допустимых сбросов сточных вод и (или) дренажных вод; требования к качеству воды в водных объектах в местах сброса сточных вод и (или) дренажных вод (ст. 22 ВдК РФ).

Нормирование качества вод. Поддержание поверхностных и подземных вод в состоянии, соответствующем требованиям законодательства, обеспечивается путем установления и соблюдения *нормативов допустимого воздействия* на водные объекты. Нормативы допустимого воздействия на водные объекты разрабатываются на основании ПДК химических веществ, радиоактивных веществ, микроорганизмов и других показателей качества воды в водных объектах. Утверждение нормативов допустимого воздействия на водные объекты осуществляется в порядке, определяемом Правительством РФ.

Количество веществ и микроорганизмов, содержащихся в сбросах сточных вод и (или) дренажных вод в водные объекты, не должно превышать установленные нормативы допустимого воздействия на водные объекты.

Целевые показатели качества воды в водных объектах разрабатываются уполномоченными Правительством РФ федеральными органами исполнительной власти для каждого речного бассейна или его части с учетом природных особенностей речного бассейна, а также с учетом условий целевого использования водных объектов, расположенных в границах речного бассейна. Целевые показатели качества воды в водных объектах утверждаются в порядке, установленном Правительством РФ.

Определение предельно допустимых сбросов загрязняющих веществ в водные объекты основано на установлении разрешенных объемов сброса на основании целевых (приемлемых) показателей качества воды. Целевые показатели качества принимаются равными ПДК. Такой метод обеспечения охраны вод нередко называют

лицензией на загрязнение, т. е. правомерным загрязнением до определенного уровня.

Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 881 установлено, что такие нормативы разрабатываются на основании ПДК химических веществ, радиоактивных веществ, микроорганизмов и других показателей качества воды в водных объектах и в соответствии с методическими указаниями по разработке нормативов допустимого воздействия на водные объекты. В частности, действуют Методические указания по разработке нормативов предельно допустимых вредных воздействий на поверхностные водные объекты, утвержденные Минприроды России, Госкомэкологии России 26 февраля 1999 г.¹

Правила разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы, утвержденные постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 883², предусматривают, что в схемах комплексного использования и охраны водных объектов устанавливаются *целевые показатели качества воды* в водных объектах. Эти показатели характеризуют состав и концентрацию химических веществ, микроорганизмов и другие показатели качества воды в водных объектах, которые планируется достигнуть по завершении предусматриваемых схемами водоохранных и водохозяйственных мероприятий. Целевые показатели качества воды в водных объектах разрабатываются Федеральным агентством водных ресурсов с участием Федерального агентства по рыболовству, Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору. При этом учитываются природные особенности каждого речного бассейна, его части, условия целевого использования водных объектов или их частей, расположенных в границах соответствующего речного бассейна.

Статья 60 ВдК РФ закрепляет особые требования, касающиеся охраны водных объектов при проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации водохозяйственных систем. В этих случаях, а также при внедрении новых технологических процессов должно учитываться их влияние на состояние водных объектов, должны соблюдаться нормативы допустимого воздействия на водные объекты, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

¹ См.: Экологический вестник России. 2002. № 4—5.

² СЗ РФ. 2007. № 5. Ст. 651.

Особо следует отметить, что проектирование прямоточных систем технического водоснабжения¹ не допускается.

При эксплуатации водохозяйственной системы *запрещается*: осуществлять сброс в водные объекты сточных вод, не подвергшихся санитарной очистке, обезвреживанию (исходя из недопустимости превышения нормативов допустимого воздействия на водные объекты и нормативов ПДК вредных веществ в водных объектах), а также сточных вод, не соответствующих требованиям технических регламентов; осуществлять сброс в водные объекты сточных вод, в которых содержатся возбудители инфекционных заболеваний и вредные вещества, для которых не установлены нормативы ПДК.

Нарушение требований к использованию и охране водных объектов влечет ограничение, приостановление или запрещение эксплуатации объектов водохозяйственных систем в порядке, предусмотренном ВдК РФ, другими федеральными законами.

Санитарно-эпидемиологические правила «Гигиенические требования к проектированию вновь строящихся и реконструируемых промышленных предприятий. СП 2.2.1.1312-03», утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ 22 апреля 2003 г.², предусматривают, что система канализации, условия отведения и очистки сточных вод должны соответствовать требованиям действующих санитарных правил и гигиенических нормативов. Сброс сточных вод непосредственно в водные объекты допускается после их очистки при невозможности использования в оборотном водоснабжении или для других целей, исключающих непосредственное их отведение в водные объекты. Для проектируемых объектов, где предполагается сброс сточных вод непосредственно в водные объекты, устанавливаются нормативы ПДС, которые утверждаются в установленном порядке.

Не допускается проектирование систем канализации с риском возможности: проникновения газов, содержащихся в сточных водах, объединения сточных вод, в результате которого могут образовываться токсичные соединения; сброса в систему канализации населенного пункта сточных вод, содержащих вещества, засоряющие трубы, решетки, колодцы или обладающие способностью от-

¹ Прямоточные системы предполагают однократное использование воды с последующей очисткой загрязненных сточных вод перед сбросом в городскую канализацию или поверхностные водоемы. Такая технология использования воды, нередко высококачественной питьевой, является не только расточительной, но и потенциально опасной для населения.

² См.: Российская газета. 2003. 20 июня.

кладываться на стенках канализационных сооружений, а также содержащих вещества, оказывающие разрушающее действие на материалы элементов канализационных сооружений.

Спуск сточных вод из оборотных систем водоснабжения допускается только в производственную канализацию предприятия с последующей очисткой перед сбросом в водоем. Спуск производственных сточных вод в городскую канализационную сеть осуществляется в установленном порядке. В сточных водах, предполагаемых к сбросу в городские очистные сооружения, не допускается содержание веществ, на которые отсутствуют методы определения.

Особое значение имеет установление ПДК вредных веществ для водных объектов, которые используются для хозяйственно-питьевого, рекреационного, культурно-бытового водопользования, и водоемов рыбохозяйственного значения. Причем требования к качеству воды в водоемах, используемых для рыбохозяйственных целей, являются наиболее жесткими.

Статья 18 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» устанавливает санитарно-эпидемиологические требования к водным объектам. Так, для охраны водных объектов, предотвращения их загрязнения и засорения устанавливаются 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.

Действуют Гигиенические нормативы «Предельно допустимые концентрации (ПДК) химических веществ в воде водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водопользования. ГН 2.1.5.1315-03», утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ 27 апреля 2003 г.¹ Эти нормативы распространяются на воду подземных и поверхностных водоисточников, используемых для централизованного и нецентрализованного водоснабжения населения, для рекреационного и культурно-бытового водопользования, а также питьевую воду и воду в системах горячего водоснабжения. Нормативы являются также одним из гигиенических критериев безопасности морского водопользования населения.

¹ См.: Российская газета. 2003. 20 июня.

Согласно ст. 47 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» нормативы качества воды *водных объектов рыбохозяйственного значения*, в том числе нормативы ПДК вредных веществ в водах водных объектов рыбохозяйственного значения, разрабатываются и утверждаются в порядке, установленном Правительством РФ. Сброс в водные объекты рыбохозяйственного значения и рыбоохранные зоны¹ вредных веществ, ПДК которых в водах водных объектов рыбохозяйственного значения не установлены, запрещается. Установление требования к водному режиму водных объектов рыбохозяйственного значения (ограничение объема безвозвратного изъятия поверхностных вод, обеспечение оптимального уровня воды и сбросов вод в рыбохозяйственных целях) должно обеспечивать сохранение водных биоресурсов.

Правила охраны поверхностных вод признают рыбохозяйственным водопользованием использование водных объектов для обитания, размножения и миграции рыб и других водных организмов. *Рыбохозяйственные водные объекты* или их участки могут относиться к одной из трех категорий:

к высшей категории относятся места расположения нерестилищ, массового нагула и зимовальных ям особо ценных и ценных видов рыб и других промысловых водных организмов, а также охранные зоны хозяйств любого типа для искусственного разведения и выращивания рыб, других водных животных и растений;

к первой категории относятся водные объекты, используемые для сохранения и воспроизводства ценных видов рыб, обладающих высокой чувствительностью к содержанию кислорода;

ко второй категории относятся водные объекты, используемые для других рыбохозяйственных целей. Соответственно указанной градации водных объектов устанавливаются нормы качества воды.

В настоящее время продолжает действовать Порядок организации разработки и утверждения ПДК и ОБУВ загрязняющих веществ в воде рыбохозяйственных водных объектов, утвержденный Роскомрыболовства 14 августа 1995 г. № 12-04-11/454².

¹ Рыбоохранной зоной является территория, которая прилегает к акватории водного объекта рыбохозяйственного значения и на которой устанавливается особый режим осуществления хозяйственной и иной деятельности.

² См.: Российские вести. 1996. 11 янв.

§ 3. Правовая охрана поверхностных, подземных и морских вод от загрязнения

Правовая охрана поверхностных вод от загрязнения. К поверхностным водным объектам ст. 5 ВДК РФ относит: моря или их отдельные части (проливы, заливы, в том числе бухты, лиманы и др.); водотоки (реки, ручьи, каналы); водоемы (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища); болота; природные выходы подземных вод (родники, гейзеры); ледники и снежники.

Поверхностные водные объекты состоят из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии. *Береговая линия* (граница водного объекта) определяется для: моря — по постоянному уровню воды, а в случае периодического изменения уровня воды — по линии максимального отлива; реки, ручья, канала, озера, обводненного карьера — по среднесезонному уровню вод в период, когда они не покрыты льдом; пруда, водохранилища — по нормальному подпорному уровню воды; болота — по границе залежи торфа на нулевой глубине.

Меры по охране поверхностных вод предусмотрены в Правилах охраны поверхностных вод. Особое внимание в Правилах уделено охране водных объектов при сбросе возвратных (сточных) вод. Правила предусматривают, что установленные условия сброса возвратных (сточных) вод должны обеспечить нормативное качество воды в контрольных створах водного объекта или, при их превышении, сохранение состава и свойств воды, сложившихся под влиянием природных процессов.

Запрещается сбрасывать в водные объекты:

возвратные (сточные) воды, содержащие вещества или продукты трансформации веществ в воде, для которых не установлены ПДК или *ориентировочно допустимые уровни* (далее — ОДУ)¹, а также вещества, для которых отсутствуют методы аналитического контроля, за исключением веществ, содержащихся в воде водного объекта;

возвратные (сточные) воды, которые с учетом их состава и местных условий при соответствующем технико-экономическом обосновании могут быть направлены в системы оборотного водоснабжения, для повторного использования, для орошения в сель-

¹ При отсутствии ПДК для веществ, содержащихся в сточных водах проектируемых или строящихся предприятий, на стадии предупредительного контроля устанавливаются ОДУ содержания этих веществ в воде, разработанные на основе расчетных и экспресс-экспериментальных методов прогноза токсичности.

ском хозяйстве при соблюдении агротехнических, санитарных и ветеринарных требований или для других целей народного хозяйства;

производственные, хозяйственно-бытовые сточные воды, дождевые и талые воды, отводимые с территорий промышленных площадок и населенных мест, не прошедшие очистку до установленных требований;

сточные воды, оказывающие токсическое действие на живые организмы;

возвратные (сточные) воды в пределах первого и второго поясов зон санитарной охраны источников хозяйственно-питьевого водоснабжения, округов санитарной охраны курортов, в водные объекты, используемые для лечебных целей, в местах массового скопления рыб, на участках искусственного разведения и выращивания рыб и других водных животных и растений, а также в водные объекты или их участки, объявленные в установленном порядке заказниками или заповедниками, и некоторые другие.

Не допускаются утечки в водные объекты от нефте- и продуктопроводов, нефтепромыслов, а также сброс мусора, неочищенных сточных, балластных вод, сброс в воду других веществ с плавучих средств водного транспорта.

На основании расчетов для каждого выпуска возвратных (сточных) вод устанавливается ПДС веществ, соблюдение которых должно обеспечить нормативное качество воды в контрольных створах водных объектов или неухудшение состава и свойств воды, качество которой хуже нормативного; ПДС устанавливается для каждого источника загрязнения. Место выпуска сточных вод населенного пункта должно быть расположено ниже его границы по течению водотока. Сброс сточных, сбросных и дренажных вод в черте населенного пункта допускается в исключительных случаях на основании разрешений, выдаваемых органами по охране окружающей среды и согласованных с органами государственного санитарного надзора.

Предприятия, организации и учреждения должны обеспечить надлежащее санитарное состояние подведомственной территории и не допускать вынос через дождевую канализационную сеть мусора, продуктов эрозии почвы, сырья и отходов производства. Не допускается производить в водных объектах и на их берегах мойку транспортных средств, других механизмов, а также проведение любых работ, которые могут явиться источником загрязнения вод.

Деятельность предприятий и хозяйств не должна приводить к увеличению донных отложений или накоплению в них вредных

веществ, приводящих, как следствие, к загрязнению водных объектов, а также к загрязнению вод газовыми и аэрозольными выбросами через атмосферу. Если в результате производственной деятельности предприятий и хозяйств в прошлом было допущено образование слоя донных отложений или накопление в них вредных веществ, то эти предприятия и хозяйства должны обеспечить расчистку русла реки или ложа водоема и принять меры по предотвращению дальнейшего заиления и загрязнения водного объекта.

Для объектов и сооружений, подверженных авариям (нефте- и продуктопроводы; нефте- и продуктохранилища, накопители сточных вод, канализационные коллекторы и очистные сооружения, суда и другие плавучие средства, нефтяные скважины, буровые платформы и др.), должны быть разработаны и осуществлены противоаварийные мероприятия. Все водопользователи должны иметь согласованные с органами по охране окружающей среды планы мероприятий в случае аварийного загрязнения водного объекта другими предприятиями, хозяйствами или судами.

Действуют также Санитарные правила и нормы «Гигиенические требования к охране поверхностных вод. СанПиН 2.1.5.980-00», утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ 22 июня 2000 г. Правила устанавливают гигиенические требования: к качеству воды водных объектов в пунктах питьевого, хозяйственно-бытового и рекреационного водопользования; условиям отведения сточных вод в водные объекты; размещению, проектированию, строительству, реконструкции и эксплуатации хозяйственных и других объектов, способных оказать влияние на состояние поверхностных вод; организации контроля за качеством воды водных объектов. Требования правил распространяются на все поверхностные водные объекты на территории РФ, используемые или намечаемые к использованию для нужд населения, за исключением прибрежных вод морей.

Санитарные правила устанавливают *гигиенические нормативы* состава и свойств воды в водных объектах для двух категорий водопользования. К первой категории относится использование водных объектов в качестве источника питьевого и хозяйственно-бытового водопользования, а также для водоснабжения предприятий пищевой промышленности. Ко второй категории относится использование водных объектов или их участков для рекреационного водопользования. Требования к качеству воды, установленные для второй категории водопользования, распространяются

также на все участки водных объектов, находящихся в черте населенных мест.

Санитарные правила имеют целью обеспечивать предотвращение и устранение загрязнения поверхностных вод, которое может привести к нарушению здоровья населения, развитию массовых инфекционных, паразитарных и неинфекционных заболеваний, а также к ухудшению условий водопользования населения.

Водные объекты питьевого, хозяйственно-бытового и рекреационного водопользования считаются загрязненными, если показатели состава и свойства воды в пунктах водопользования изменились под прямым или косвенным влиянием хозяйственной деятельности, бытового использования и стали частично или полностью непригодными для водопользования населения. *Пунктом водопользования* считается участок водного объекта, используемый населением для питьевого, хозяйственно-бытового водоснабжения, рекреации и спорта.

Водопользователи на основе регламентированных условий сброса сточных вод и требований к различным видам хозяйственной деятельности обязаны обеспечивать: разработку и реализацию водоохраных мероприятий; осуществление контроля за использованием и охраной вод; принятие мер по предотвращению и ликвидации загрязнения водных объектов, в том числе вследствие залпового или аварийного сброса.

В целях охраны водных объектов от загрязнения *не допускается* сбрасывать в водные объекты сточные воды (производственные, хозяйственно-бытовые, поверхностно-ливневые и т. д.), которые могут быть устранены путем организации малоотходных производств, рациональной технологии, максимального использования в системах оборотного и повторного водоснабжения после соответствующей очистки и обеззараживания, а также сточные воды, которые содержат возбудителей инфекционных заболеваний. Сточные воды, опасные по эпидемиологическому критерию, могут сбрасываться в водные объекты только после соответствующей очистки и обеззараживания.

Не допускается сброс промышленных, сельскохозяйственных, городских сточных вод, а также организованный сброс ливневых сточных вод: в пределах первого пояса зон санитарной охраны источников хозяйственно-питьевого водоснабжения; в черте населенных пунктов; в пределах первого и второго поясов округов санитарной охраны курортов, в местах туризма, спорта и массового отдыха населения; в водные объекты, содержащие природные лечебные ресурсы; в пределах второго пояса зон санитарной охраны

источников хозяйственно-питьевого водоснабжения, если содержание в них загрязняющих веществ и микроорганизмов превышает установленные санитарными правилами гигиенические нормативы.

Не допускается сбрасывать в водные объекты, на поверхность ледяного покрова и водосборную территорию пульпу, снег, кубовые осадки и другие отходы и мусор, формирующиеся на территории населенных мест и производственных площадок.

Запрещается осуществлять молевой сплав леса, а также сплав древесины в пучках и кошелях без судовой тяги на водных объектах, используемых населением для питьевых, хозяйственно-бытовых и рекреационных целей. Не разрешается мыть автотранспортные средства и другие механизмы в водных объектах и на их берегах, а также проводить работы, которые могут явиться источником загрязнения вод.

Сточные воды, которые технически невозможно использовать в системах повторного, оборотного водоснабжения в промышленности, городском хозяйстве, для орошения в сельском хозяйстве и для других целей, допускается отводить в водные объекты после очистки в соответствии с требованиями санитарных правил к санитарной охране водных объектов и соблюдения нормативов качества воды в пунктах водопользования.

Правовая охрана подземных вод от загрязнения. К подземным водным объектам ст. 5 ВдК РФ относит бассейны подземных вод и водоносные горизонты. Границы подземных водных объектов определяются в соответствии с законодательством о недрах.

Особенности правовой охраны подземных вод отражены в ст. 59 ВдК РФ. Физические и юридические лица, деятельность которых оказывает или может оказать негативное воздействие на состояние подземных водных объектов, обязаны принимать меры по предотвращению загрязнения, засорения подземных водных объектов и истощения вод, а также соблюдать установленные нормативы допустимого воздействия на подземные водные объекты.

На водосборных площадях подземных водных объектов, которые используются или могут быть использованы для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, не допускается размещать места захоронений отходов производства и потребления, кладбища, скотомогильники и иные объекты, оказывающие негативное воздействие на состояние подземных вод. Использование сточных вод для орошения и удобрения земель может осуществляться в соответствии с санитарным законодательством. В случае если при использовании недр вскрыты водоносные гори-

зонты, необходимо принять меры по охране подземных водных объектов.

Статья 23 Закона РФ «О недрах» в качестве основных требований по рациональному использованию и охране недр рассматривает предотвращение накопления промышленных и бытовых отходов на площадях водосбора и в местах залегания подземных вод, используемых для питьевого или промышленного водоснабжения. Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» (ст. 12) запрещает захоронение отходов на водосборных площадях подземных водных объектов, которые используются в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

При *проектировании*, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации водозаборных сооружений, связанных с использованием подземных водных объектов, должны быть предусмотрены меры по предотвращению негативного воздействия таких сооружений на поверхностные водные объекты и другие объекты окружающей среды (ст. 59 ВдК РФ).

Руководство по составлению технологических схем и проектов разработки месторождений технических подземных вод, утвержденное постановлением Федерального горного и промышленного надзора России от 5 июня 2000 г. № 31¹, определяет структуру и содержание *технологических схем* разработки месторождений технических подземных вод, устанавливает единый порядок их составления. Технологическая схема является проектным документом, обеспечивающим использование подземных вод для технических целей, охрану недр, окружающей среды и безопасное ведение работ.

В технологической схеме должны быть предусмотрены технологические и организационно-технические мероприятия, обеспечивающие охрану недр, безопасность людей и природной среды при разбуривании и эксплуатации подземных водоносных горизонтов. При бурении водозаборных скважин охрана недр осуществляется путем предотвращения утечек минерализованных вод в залегающие над ними проницаемые пласты и на поверхность. Особое внимание уделяется охране пресных, бальнеологических минеральных подземных вод.

В процессе эксплуатации должен обеспечиваться учет добываемой воды и ее потерь, проведение режимных наблюдений, контроль за использованием запасов, динамическим состоянием водоносного пласта и изменением качества воды. Охрана поверхностных и подземных вод, земель, лесов, животного и растительного

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

мира должна проводиться путем реализации мероприятий по недопущению их загрязнения и истощения при бурении водозаборных скважин и эксплуатации водозабора. Система сбора, подготовки и транспорта воды должна быть герметичной, исключающей попадание подземной минерализованной воды на природные объекты. Для сохранения экологически здоровой озерно-речной системы в водоохраных зонах запрещается всякая хозяйственная деятельность.

Действуют Санитарные правила «Гигиенические требования к охране подземных вод от загрязнения. СП 2.1.5.1059-01», утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ 16 июля 2001 г. Требования Правил распространяются на подземные воды, используемые или потенциально пригодные к использованию для питьевого, хозяйственно-бытового водоснабжения и лечебных целей. Правила устанавливают гигиенические требования по предотвращению такого воздействия хозяйственной или иной деятельности на подземные воды, которое может привести к ограничению использования этих вод для питьевых, хозяйственно-бытовых и лечебных целей, а также оказывать влияние на здоровье населения.

Подземные воды считаются загрязненными при обнаружении изменения состава и свойств воды, вызванного проникновением загрязнений с поверхности почвы, из водотоков, смежных водоносных горизонтов и вследствие иных причин.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели, деятельность которых оказывает или может оказать влияние на состояние подземных вод, должны принимать меры по предотвращению их загрязнения.

Система мер, обеспечивающих санитарную охрану подземных вод, предусматривает: гигиеническое нормирование состава и свойств подземных вод, используемых для питьевых и лечебных целей; организацию и эксплуатацию зон санитарной охраны (далее — ЗСО) источников централизованного питьевого водоснабжения и округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов; регламентирование порядка представления в пользование недр для добычи полезных ископаемых (включая добычу питьевых вод), а также для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых и др.

Буровые скважины на воду, в том числе поисковые, разведочные, эксплуатационные, наблюдательные, которые непригодны к эксплуатации или использование которых прекращено, должны

быть ликвидированы или законсервированы в установленном порядке.

Не допускаются: захоронение отходов, размещение свалок, кладбищ, скотомогильников и других объектов, являющихся источниками химического, биологического или радиационного загрязнения в области питания и разгрузки подземных вод, используемых или перспективных для использования в питьевых, хозяйственно-бытовых и лечебных целях; необоснованное использование подземных вод питьевого качества для иных нужд; использование различного рода незкранированных земляных амбаров, прудов-накопителей, а также карстовых воронок и других углублений для сброса сточных вод и шламов, образующихся в процессе бурения; загрязнение подземных вод при добыче полезных ископаемых, проведении работ по водопонижению, при строительстве и эксплуатации дренажных систем на мелиорируемых землях; отвод без очистки дренажных вод с полей и ливневых сточных вод с территорий населенных мест в овраги и балки; применение, хранение ядохимикатов и удобрений в пределах водосборов грунтовых вод, используемых при нецентрализованном водоснабжении; орошение сельскохозяйственных земель сточными водами, если это влияет или может отрицательно влиять на состояние подземных вод.

Закачка сточных вод в глубокие горизонты подземных вод может быть разрешена в исключительных случаях при соответствующем гидрогеологическом, технико-экономическом обосновании, благоприятном долгосрочном прогнозе качества вод и при наличии положительного санитарно-эпидемиологического заключения.

Гигиенические требования к качеству подземных вод дифференцируются в зависимости от вида водопользования. Такими критериями качества подземных вод являются: ПДК и ОДУ химических веществ; уровни допустимого содержания санитарно-показательных микроорганизмов и нормативы, обеспечивающие радиационную безопасность.

Письмом Комитета РФ по геологии и использованию недр от 5 ноября 1992 г. № ВЩ-61/2714¹ были утверждены Рекомендации о порядке лицензирования пользования недрами действующими предприятиями в части подземных вод, захоронения вредных веществ, отходов, сброса сточных вод в недра и использования недр для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых. Реко-

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

мендации предусматривают выдачу лицензии для осуществления пользования недрами для добычи подземных вод и захоронения вредных веществ, отходов и сброса сточных вод. Требуется, чтобы в лицензии были установлены: объемы захороняемых вредных веществ и отходов, расходы сточных вод; допустимое качество эксплуатируемых подземных вод, а также захороняемых веществ и отходов, предельно допустимый сброс вредных веществ со сточными водами в недра и т. д.

Правовая охрана морской среды от загрязнения. Статья 1 Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» определяет *внутренние морские воды* Российской Федерации как воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря Российской Федерации. Внутренние морские воды являются частью территории РФ.

К внутренним морским водам относятся воды: портов Российской Федерации, ограниченные линией, проходящей через наиболее удаленные в сторону моря точки гидротехнических и других постоянных сооружений портов; заливов, бухт, губ и лиманов, берега которых полностью принадлежат Российской Федерации, до прямой линии, проведенной от берега к берегу в месте наибольшего отлива, где со стороны моря впервые образуется один или несколько проходов, если ширина каждого из них не превышает 24 морские мили; заливов, бухт, губ и лиманов, морей и проливов с шириной входа в них более чем 24 морские мили, которые исторически принадлежат Российской Федерации, перечень которых устанавливается Правительством РФ и публикуется в «Извещениях мореплавателям».

Территориальное море Российской Федерации представляет собой согласно ст. 2 указанного Закона примыкающий к сухопутной территории или к внутренним морским водам морской пояс шириной 12 морских миль, отмеряемых от исходных линий. Внешняя граница территориального моря является Государственной границей РФ. Внутренней границей территориального моря являются исходные линии, от которых отмеряется ширина территориального моря. На территориальное море, воздушное пространство над ним, а также на дно территориального моря и его недра распространяется суверенитет Российской Федерации с признанием права мирного прохода иностранных судов через территориальное море.

В соответствии со ст. 32 Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» защита и сохранение морской среды и при-

родных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря осуществляются в соответствии с законодательством РФ и международными договорами Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти в пределах их полномочий, а также соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ.

Одним из важнейших направлений сохранения морской среды является *нормирование качества морской среды* внутренних морских вод и территориального моря. Такое нормирование производится в целях установления предельно допустимых норм воздействия на морскую среду и природные ресурсы внутренних морских вод и территориального моря, обеспечивающих и гарантирующих экологическую безопасность населения и сохранение генетического фонда, защиту и сохранение морской среды и природных ресурсов, а также обеспечивающих рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря.

Поддержание морской среды внутренних морских вод и территориального моря в состоянии, соответствующем экологическим требованиям, обеспечивается установлением и соблюдением нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ и нормативов предельно допустимых вредных воздействий на морскую среду и природные ресурсы внутренних морских вод и территориального моря, а также других требований и мер, установленных законодательством РФ об охране окружающей среды и водным законодательством РФ. Действуют Правила разработки и утверждения нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ и нормативов предельно допустимых вредных воздействий на морскую среду и природные ресурсы внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации.

Особые требования установлены в отношении осуществления *государственного экологического надзора* во внутренних морских водах и в территориальном море. Государственный экологический надзор во внутренних морских водах и в территориальном море представляет собой систему мероприятий по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений требований международных договоров РФ и законодательства РФ в области охраны окружающей среды, в том числе морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря. Государственный экологический надзор во внутренних морских водах и в территориальном море осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти при осуществлении им фе-

дерального государственного экологического надзора в порядке, установленном законодательством РФ (ст. 35 указанного Закона).

Предусмотрено также осуществление *государственного экологического мониторинга* внутренних морских вод и территориального моря. Государственный экологический мониторинг внутренних морских вод и территориального моря, являющийся частью единой государственной системы экологического мониторинга Российской Федерации, представляет собой систему регулярных наблюдений за состоянием морской среды и донных отложений по физическим, химическим, гидробиологическим и микробиологическим показателям, а также оценку и прогноз их изменений под влиянием природных и антропогенных факторов. Государственный мониторинг осуществляется федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными Правительством РФ, с участием органов исполнительной власти субъекта РФ.

Статья 37 Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» определяет, в частности, порядок сброса вредных веществ во внутренних морских водах и в территориальном море. *Вредное вещество* — это вещество, которое при попадании в морскую среду способно создать опасность для здоровья людей, нанести ущерб окружающей среде, в том числе морской среде, водным биологическим ресурсам и другим природным ресурсам внутренних морских вод и территориального моря, ухудшить условия отдыха или помешать другим видам правомерного использования моря, а также вещество, подлежащее контролю в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Сброс вредных веществ или стоков, содержащих такие вещества, — любой сброс с судов и иных плавучих средств, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений, какими бы причинами он ни вызывался, включая любые утечку, удаление, разлив, протечку, откачку, выделение или опорожнение. Сброс вредных веществ не включает выброс вредных веществ, происходящий непосредственно вследствие использования недр и переработки в море минеральных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря, а также сброс вредных веществ для проведения правомерных морских научных исследований в целях борьбы с загрязнением или контроля над ним. Сброс вредных веществ во внутренних морских водах и в территориальном море запрещается.

В соответствии со ст. 30 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» нормы,

правила и меры по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения с судов, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений, действующие в пределах территориального моря и внутренних вод Российской Федерации, установленные этим Законом, распространяются на исключительную экономическую зону с учетом международных норм и стандартов и международных договоров Российской Федерации.

Перечень вредных веществ, сброс которых в исключительной экономической зоне Российской Федерации с судов, других плавучих средств, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений запрещен, утвержден постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 251¹. Пределы допустимых концентраций вредных веществ, сброс которых в исключительной экономической зоне Российской Федерации разрешен только в процессе нормальной эксплуатации судов, других плавучих средств, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений, утверждены постановлением Правительства РФ от 3 октября 2000 г. № 748.

Специальные требования по охране морской среды предусмотрены ст. 32 и 33 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» в отношении *покрытых льдом районов и особых районов*. В отношении районов, которые находятся в пределах исключительной экономической зоны и где особо суровые климатические условия и наличие льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года, создают препятствия либо повышенную опасность для судоходства, а загрязнение морской среды может причинить тяжкий вред экологическому равновесию или необратимо нарушить его, Российская Федерация в целях предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды может принимать федеральные законы и иные нормативные правовые акты и обеспечивать их соблюдение. В федеральных законах и иных нормативных правовых актах принимаются во внимание судоходство, защита и сохранение морской среды и природных ресурсов исключительной экономической зоны на основе имеющихся наиболее достоверных научных данных. Границы таких районов публикуются в «Извещениях мореплавателям».

Для отдельных районов исключительной экономической зоны, где по признанным техническим причинам, относящимся к океа-

¹ СЗ РФ. 2000. № 14. Ст. 1490.

нографическим и экологическим условиям указанных районов и специфике перевозок, необходимо принятие особых обязательных методов предотвращения загрязнения с судов нефтью, ядовитыми жидкими веществами и мусором, при соблюдении необходимых международных процедур и международных договоров Российской Федерации могут быть приняты федеральные законы и иные нормативные правовые акты для предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды.

Глава 16. Правовая охрана лесов

§ 1. Отражение природоохранного значения лесов в праве

Понятие правовой охраны лесов. Огромны лесные ресурсы нашей страны. Древесина служит сырьем для производства пиломатериалов, бумаги, мебели, строительных конструкций и т. п. Вместе с тем леса — источник разнообразной недревесной лесной продукции: живицы, различных смол, эфирных масел, технического и лекарственного сырья, грибов, ягод и орехов, меда и др. Леса — среда обитания диких животных и птиц.

Однако лесные богатства не могут сравниться с незаменимой экологической ролью лесов, которую они играют как часть единого природного комплекса. Будучи естественным регулятором кислородного баланса, леса поглощают углекислоту и выделяют в атмосферу кислород. Леса оказывают стабилизирующее воздействие на обширные пространства, благотворно влияют на климат, поддерживают гидрологический режим рек и озер, предохраняют почвы от ветровой и водной эрозии.

Основные *принципы лесного законодательства* сформулированы в ст. 1 ЛК РФ. Лесное законодательство и иные регулирующие лесные отношения нормативные правовые акты основываются на следующих принципах:

устойчивое управление лесами, сохранение биологического разнообразия лесов, повышение их потенциала;

сохранение средообразующих, водоохраных, 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 РФ порядке и формах;

использование лесов способами, не наносящими вреда окружающей среде и здоровью человека, и др.

В ст. 5 ЛК РФ сказано, что использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе.

Согласно ст. 19 ЛК РФ мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий или использующими леса лицами.

Правовая охрана лесов представляет собой систему мер, реализация которых призвана обеспечить рациональное, неистощительное использование лесов, их охрану, защиту и воспроизводство с учетом экологического значения лесов как природного объекта.

Природоохранное значение лесов и их классификация. Для ведения лесного хозяйства и регулирования эксплуатации лесов принципиальное значение имеют такие понятия, как «вид лесов», «категория защитных лесов» и «особо защитный участок леса».

Статья 10 ЛК РФ делит леса на виды по целевому назначению. Леса, расположенные на землях лесного фонда, по целевому назначению подразделяются на *защитные, эксплуатационные и резервные леса*. Леса, расположенные на землях иных категорий, могут быть отнесены к защитным лесам. Согласно ст. 102 ЛК РФ к защитным лесам относятся леса, которые подлежат освоению в определенных целях. Так, защитные леса подлежат освоению в целях сохранения средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов с одновременным использованием лесов при условии, если это использование совместимо с целевым назначением защитных лесов и выполняемыми ими полезными функциями.

Выделяются следующие категории защитных лесов: *расположенные на особо охраняемых природных территориях; расположен-*

ные в водоохраных зонах; выполняющие функции защиты природных и иных объектов и ценные леса.

Леса, выполняющие функции защиты природных и иных объектов, подразделяются на: 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, лесопарки; городские леса; леса, расположенные в первой, второй и третьей зонах округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

К *ценным лесам* относятся: государственные защитные лесные полосы; противозерозионные леса; леса, расположенные в пустынных, полупустынных, лесостепных, лесотундровых зонах, степях, горах; леса, имеющие научное или историческое значение; орехово-промысловые зоны; лесные плодовые насаждения; ленточные боры.

Особо защитными участками лесов признаются: 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.

Особо защитные участки лесов могут быть выделены в защитных лесах и эксплуатационных лесах. В защитных лесах и на особо защитных участках лесов запрещается осуществление деятельности, несовместимой с их целевым назначением и полезными функциями. Отнесение лесов к ценным лесам и выделение особо защитных участков лесов и установление их границ осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий.

К эксплуатационным лесам согласно ст. 108 ЛК РФ относятся леса, которые подлежат освоению в целях устойчивого, максимально эффективного получения высококачественной древесины и других лесных ресурсов, продуктов их переработки с обеспечением сохранения полезных функций лесов. К резервным лесам относятся леса, в которых в течение 20 лет не планируется осуществлять заготовку древесины (ст. 109 ЛК РФ).

Продолжает действовать ряд нормативных правовых актов, касающихся вопросов классификации лесов, в части, соответствующей Лесному кодексу РФ. Приказом Рослесхоза от 27 июня 1997 г. № 83 утверждены критерии отнесения лесов III группы к резервным лесам¹. Эти леса являются источником получения древесины для местных нужд, одновременно они имеют важное водоохранное, водорегулирующее, почвозащитное, климатулучшающее, санитарно-гигиеническое и экологическое значение, обеспечивая условия традиционного проживания коренных малочисленных народов и этнических общностей.

К резервным лесам относятся все леса (в том числе заросли кедрового стланика, карликовой березы и т. п.), расположенные как в пределах горных систем, так и на равнине, не предполагаемые к вовлечению в эксплуатацию в течение ближайших 20 лет. В состав резервных лесов входят леса на территориях традиционного проживания коренных малочисленных народов и этнических общностей. Отнесение лесов к резервным лесам производится, как правило, по материалам лесоустройства. Предложения по отнесению лесов к резервным лесам подготавливаются лесхозами и направляются в органы управления лесным хозяйством в субъектах РФ. Эти органы рассматривают указанные предложения и представляют их в органы исполнительной власти субъекта РФ для принятия решения. Постановление (распоряжение) органа исполнительной власти субъекта РФ является основанием для отнесения лесов к резервным лесам.

Процедура выделения особо защитных участков лесов урегулирована в приказе Рослесхоза от 30 декабря 1993 г. № 348 «Об утверждении Основных положений по выделению особо защитных участков леса»². Особо защитные участки лесов выделяются в целях сохранения защитных и иных экологических и социальных функций таких участков путем установления в них соответствующего порядка ведения лесного хозяйства и использования лесов.

Предусмотрено, что органы управления лесным хозяйством субъектов РФ могут разрабатывать в установленном порядке и утверждать *зональные (местные) нормативы* выделения особо защитных участков лесов. Порядок ведения лесного хозяйства и использования лесов в особо защитных участках лесов устанавливаются в правилах и инструкциях, регламентирующих использование, воспроизводство, охрану и защиту лесов.

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Лесная газета. 1994. 1 февр.

Особо защитные участки лесов не выделяются в лесах, отнесенных к категории защитных лесов, в которых установлен аналогичный или более строгий режим ведения лесного хозяйства и использования лесов, чем в особо защитных участках леса.

Защитные участки лесов с ограниченным режимом лесопользования выделяются органами управления лесным хозяйством субъектов РФ на основании материалов лесоустройства или специальных обследований. Эти материалы согласовываются с органами охраны окружающей среды и утверждаются органами исполнительной власти субъектов РФ. Документация по выделению особо защитных участков лесов должна содержать информацию о территориальном размещении указанных участков, количественной и качественной характеристике лесов, включаемых в эти участки, и иные сведения, необходимые для обоснованного решения вопросов выделения таких участков. В этих случаях должны учитываться региональные и местные природные, экономические и иные условия и особенности.

При выделении особо защитных участков лесов подготавливаются и представляются предложения по уточнению размеров расчетной лесосеки главного пользования, объемов промежуточного пользования и способов рубок. Выделение таких участков лесов, производится исходя из народнохозяйственного значения лесов их местоположения, выполняемых функций в соответствии с утвержденными признаками и нормативами, которые могут быть детализированы и уточнены в субъектах РФ.

§ 2. Правовая охрана лесов в процессе их эксплуатации и пользования землями, на которых они произрастают

Право пользования лесными участками и правовая охрана лесов. Как уже говорилось, леса являются источником заготовки древесины — сырья для производства самой различной продукции. Вместе с тем в лесах заготавливается разнообразная недревесная лесная продукция: живица, различные смолы, эфирные масла, техническое и лекарственное сырье, грибы, орехи, мед и другие пищевые продукты. Леса — среда обитания диких животных и птиц, в них ведется охотничье хозяйство, заготавливается пушнина. Одновременно леса выполняют важнейшие экологические функции, поддерживают условия жизни в биосфере Земли.

Эколого-экономическая характеристика леса уникальна. При условии ведения разумного хозяйства лес можно использовать одновременно в различных, необходимых обществу целях: вести заго-

товку древесины, осуществлять заготовку и сбор недревесных лесных ресурсов, использовать в рекреационных целях и т. д. Время, когда лес рассматривался только как источник древесины, постепенно отступает в прошлое. В качестве приоритетной выдвигается задача комплексного, многоцелевого использования всех полезных свойств леса, организации непрерывного, неистощительного лесопользования. К сожалению, лесное законодательство ставит на первый план регулирование вопросов максимально возможной эксплуатации лесов и использования земель лесного фонда как пространственного территориального базиса для размещения на них различных хозяйственных объектов без учета негативных экологических последствий.

До принятия нового Лесного кодекса РФ право лесопользования являлось центральным институтом лесного права. Сейчас законодатель отказался от понятия «лесопользование», «право лесопользования». *Объектом права пользования признается лесной участок*, хотя в Лесном кодексе РФ одновременно широко используется формулировка «использование лесов», суть которой в Кодексе не раскрывается.

Лесные участки, т. е. земельные участки в составе земель лесного фонда и некоторых иных категорий земель, признаются объектами права пользования.

Виды права пользования лесными участками. Использование лесов осуществляется с предоставлением или без предоставления лесных участков, с изъятием или без изъятия лесных ресурсов (ст. 24 ЛК РФ). В ст. 25 ЛК РФ перечислены виды использования лесов (земель лесного фонда).

Использование лесов может быть следующих видов:

- заготовка древесины;
- заготовка живицы;
- заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов;
- заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений;
- осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства;
- ведение сельского хозяйства;
- осуществление научно-исследовательской и образовательной деятельности;
- осуществление рекреационной деятельности;
- создание лесных плантаций и их эксплуатация;
- выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений;

выращивание посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев);

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 линейных объектов;

переработка древесины и иных лесных ресурсов;

осуществление религиозной деятельности;

иные виды.

Леса могут использоваться для одной или нескольких целей, если иное не установлено Лесным кодексом РФ, другими федеральными законами.

Некоторые из указанных видов использования лесов действительно являются по своему характеру таковыми, например: заготовка древесины и живицы; заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов; заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений и др. Однако не имеют никакого отношения к использованию лесов такие виды деятельности, как: ведение сельского хозяйства; строительство, реконструкция, эксплуатация линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов и некоторые иные. Указанные виды деятельности являются по своему характеру прежде всего использованием земель. Что касается геологического изучения недр, разработки месторождений полезных ископаемых, то это недропользование. Нельзя также признать создание лесных плантаций и их эксплуатацию использованием лесов, хотя бы потому, что в самом начале такой деятельности леса не существует.

Титулы (основания) права пользования лесными участками. Права пользования лесными участками закреплены в ст. 9 ЛК РФ. Право постоянного (бессрочного) пользования лесными участками, право ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитут), право аренды лесных участков, а также право безвозмездного срочного пользования лесными участками возникает и прекращается по основаниям и в порядке, которые предусмотрены гражданским законодательством и земельным законодательством, если иное не предусмотрено ЛК РФ. Кроме того, использовать лесные участки можно на праве пребывания граждан в лесах (ст. 11 ЛК РФ) и на основании договора купли-продажи лесных насаждений (ст. 75 ЛК РФ).

В постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются юридическим лицам, в аренду, безвозмездное срочное пользование — гражданам. Предоставление гражданам, юридическим лицам в аренду лесных участков осуществляется в соответствии с Лесным кодексом РФ (ст. 71).

К договору аренды лесного участка применяются положения об аренде, предусмотренные Гражданским кодексом РФ, если иное не установлено Лесным кодексом РФ. Предоставление лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное срочное пользование юридическим лицам и в безвозмездное срочное пользование гражданам осуществляется в порядке, предусмотренном Земельным кодексом РФ, если иное не предусмотрено Лесным кодексом РФ (ст. 71).

Заготовка древесины. Заготовка древесины представляет собой предпринимательскую деятельность, связанную с рубкой лесных насаждений, их трелевкой, частичной переработкой, хранением и вывозом из леса древесины (ст. 29 ЛК РФ). Заготовка древесины осуществляется в эксплуатационных лесах, защитных лесах, если иное не предусмотрено ЛК РФ, другими федеральными законами.

Для заготовки древесины предоставляются в первую очередь погибшие, поврежденные и перестойные лесные насаждения. Закреплено очень важное требование о том, что запрещается заготовка древесины в объеме, превышающем *расчетную лесосеку*¹ (допустимый объем изъятия древесины), а также с нарушением возраста рубок. Возрасты рубок и порядок исчисления расчетной лесосеки устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Перечень видов (пород) деревьев и кустарников, заготовка древесины которых не допускается, установлен приказом Рослесхоза от 5 декабря 2011 г. № 513².

Правила заготовки древесины утверждены приказом Рослесхоза от 1 августа 2011 г. № 337³. Они закрепляют *правила экологически обоснованного поведения* при заготовке древесины. Так, при заготовке древесины: не допускается использование русел рек и ручьев в качестве трасс волоков и лесных дорог; не допускается повреждение лесных насаждений, растительного покрова и почв

¹ Расчетная лесосека — норматив заготовки древесины, исчисляемый при проведении лесоустройства.

² См.: Российская газета. 2012. 30 янв.

³ См.: Российская газета. 2012. 20 янв.

за пределами лесосек, захламление лесов промышленными и иными отходами; требуется сохранять и приводить в надлежащее состояние нарушенные дороги, мосты и просеки, а также осушительную сеть, дорожные, гидромелиоративные и другие сооружения, водотоки, ручьи, реки. Запрещается оставление деревьев, предназначенных для рубки, — недорубов, а также завалов и срубленных зависших деревьев, уничтожение подроста и молодняка, подлежащего сохранению; запрещается рубка и повреждение деревьев, не предназначенных для рубки и подлежащих сохранению, в том числе источников обсеменения и плюсовых деревьев, за исключением погибших.

Подлежат сохранению особи видов, занесенных в Красную книгу РФ, в красные книги субъектов РФ, а также места их обитания.

При заготовке древесины на лесосеках не допускается вырубка жизнеспособных деревьев ценных древесных пород (дуба, бука, ясеня, кедра, липы, граба, ольхи, ильма), произрастающих на границе их естественного ареала (в случаях, когда доля соответствующей древесной породы в составе лесов не превышает 1% площади лесничества (лесопарка)). Правила не допускают проведение рубок спелых, перестойных лесных насаждений с участием кедра (сосны кедровой сибирской и сосны кедровой корейской) в составе древостоя 30% и более общего запаса древесины.

На лесосеках в целях повышения биоразнообразия лесов могут сохраняться отдельные ценные деревья в любом ярусе, если это не создает препятствий для последующего лесовосстановления.

Рубками лесных насаждений (деревьев, кустарников, лиан в лесах) являются процессы их спиливания, срубания, срезания. Для заготовки древесины допускается осуществление рубок: спелых, перестойных лесных насаждений; средневозрастных, приспевающих, спелых, перестойных лесных насаждений при вырубке погибших и поврежденных лесных насаждений, уходе за лесами; лесных насаждений любого возраста на лесных участках, предназначенных для строительства, реконструкции и эксплуатации объектов, лесной и лесоперерабатывающей инфраструктур и иных объектов.

Порядок осуществления рубок лесных насаждений определяется правилами заготовки древесины, правилами санитарной безопасности в лесах, правилами пожарной безопасности в лесах, правилами ухода за лесами (ст. 16 ЛК РФ).

Рубки лесных насаждений осуществляются в форме *выборочных или сплошных рубок* (ст. 17 ЛК РФ).

Выборочными рубками являются рубки, при которых на соответствующих землях или земельных участках вырубается часть деревьев и кустарников. Сплошными рубками признаются рубки, при которых на соответствующих землях или земельных участках вырубается лесные насаждения с сохранением для воспроизводства лесов отдельных деревьев и кустарников или групп деревьев и кустарников.

В защитных лесах сплошные рубки осуществляются только в случае, если выборочные рубки не обеспечивают замену лесных насаждений, утрачивающих свои средообразующие, водоохраные, санитарно-гигиенические, оздоровительные и иные полезные функции, на лесные насаждения, обеспечивающие сохранение целевого назначения защитных лесов и выполняемых ими полезных функций.

Осуществление сплошных рубок на лесных участках, предоставленных для заготовки древесины, допускается только при условии воспроизводства лесов на указанных лесных участках. Запрещаются сплошные рубки в случаях, предусмотренных ЛК РФ, другими федеральными законами.

Заготовка живицы. Сырьевую базу подсочки составляют сосновые, еловые, лиственничные, кедровые спелые и перестойные насаждения, назначаемые в рубку главного пользования. Заготовка живицы¹ представляет собой предпринимательскую деятельность, связанную с подсочкой хвойных лесных насаждений, хранением живицы и вывозом ее из леса (ст. 31 ЛК РФ).

Подсочкой лесных насаждений является процесс нанесения на стволы деревьев хвойных пород, отдельных лиственных пород надрезов, а также процесс сбора живицы, древесных соков. Допускается только подсочка лесных насаждений, расположенных на лесных участках, предоставленных для заготовки указанных лесных ресурсов (ст. 18 ЛК РФ).

В интересах обеспечения охраны лесов и рационального использования запасов древесины заготовка живицы осуществляется в лесах, которые предназначены для заготовки древесины. Это основной принцип регулирования использования данного вида деятельности.

Правила заготовки живицы утверждены приказом Министерства природных ресурсов РФ от 21 июня 2007 г. № 156². В подсоч-

¹ Живица (терпентин) — сиропообразное смолистое вещество цвета светлого янтаря, выделяющееся при ранении хвойных деревьев. Используется для производства литографических чернил, типографских красок, мастик, сургуча и др.

² БНА. 2007. № 32.

ку отводятся спелые и перестойные сосновые, еловые, лиственничные лесные насаждения, предназначенные для заготовки древесины в соответствии с их целевым назначением, а также средневозрастные, приспевающие и спелые пихтовые лесные насаждения, предназначенные для заготовки древесины.

Не допускается проведение подсочки: лесных насаждений в очагах вредных организмов до их ликвидации; лесных насаждений, поврежденных и ослабленных вследствие воздействия лесных пожаров, вредных организмов и других негативных факторов; лесных насаждений в лесах, где в соответствии с законодательством РФ не допускается проведение сплошных или выборочных рубок спелых и перестойных лесных насаждений в целях заготовки древесины; постоянных лесосеменных участков, лесосеменных плантаций, генетических резерватов, плюсовых деревьев, семенников, семенных куртин и полос.

Заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов. Заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов представляют собой предпринимательскую деятельность, связанную с изъятием, хранением и вывозом соответствующих лесных ресурсов из леса (ст. 32 ЛК РФ). К недревесным лесным ресурсам относятся пни, береста, кора деревьев и кустарников, хворост, веточный корм, еловая, пихтовая, сосновая лапы, ели для новогодних праздников, мох, лесная подстилка, камыш, тростник и подобные лесные ресурсы.

Правила заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов, утвержденные приказом Министерства природных ресурсов РФ от 10 апреля 2007 г. № 84¹, предусматривают, что лица, которым предоставлено право использования лесов для заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов, должны применять способы и технологии, исключающие истощение имеющихся ресурсов. Так, запрещается использовать для заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов виды растений, занесенные в Красную книгу РФ, красные книги субъектов РФ, признаваемые наркотическими средствами, а также включенные в перечень видов (пород) деревьев и кустарников, заготовка древесины которых не допускается.

Лица, использующие леса для заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов, обязаны: не допускать нанесения вреда здоровью граждан, окружающей природной среде; осуществлять использование лесов способами, предотвращающими возникновение эрозии почв, исключаящими или ограничивающими негативное воздействие на состояние и воспроизводство лесов,

¹ БНА. 2007. № 24.

а также на состояние водных и других природных объектов; соблюдать правила пожарной безопасности и правила санитарной безопасности в лесах, а также правила ухода за лесами; в целях обеспечения санитарной безопасности в лесах осуществлять санитарно-оздоровительные мероприятия (вырубку погибших и поврежденных лесных насаждений, очистку лесов от захламления, загрязнения и иного негативного воздействия).

Установлены специальные требования к использованию лесов при осуществлении заготовки и сбора отдельных видов недревесных лесных ресурсов. Так, заготовка пневого осмола разрешается в лесах любого целевого назначения, где она не может нанести ущерба насаждениям, подросту или молодняку. Заготовка пневого осмола не допускается в противозерозионных лесах, на берегозащитных и почвозащитных участках лесов вдоль водных объектов, на склонах гор и оврагов, а также в молодняках.

Запрещается рубка деревьев для заготовки бересты. Заготовка пихтовых, сосновых, еловых лап разрешается только со срубленных деревьев на лесосеках при проведении выборочных и сплошных рубок.

Заготовка елей для новогодних праздников в первую очередь производится на специальных плантациях, лесных участках, подлежащих расчистке (квартальные просеки, минерализованные полосы, противопожарные разрывы, трассы противопожарных и лесохозяйственных дорог и другие площади, где не требуется сохранения подроста и насаждений). Допускается заготовка новогодних елей при заготовке древесины, в том числе из вершинной части срубленных елей.

Заготовка мха, лесной подстилки, опавших листьев, камыша, тростника производится в целях их использования в качестве вспомогательного материала для строительства, а также корма и подстилки для сельскохозяйственных животных или приготовления компоста. При их заготовке не должен быть нанесен вред окружающей природной среде.

Сбор лесной подстилки и опавшего листа разрешается производить на одной и той же площади не чаще одного раза в пять лет. Сбор подстилки должен производиться частично, без углубления на всю ее толщину. Сбор должен производиться в конце летнего периода, но до наступления листопада, чтобы опадание листвы и хвои последнего года создало естественное удобрение лесной почвы. Запрещается сбор подстилки в лесах, выполняющих функции защиты природных и иных объектов.

Заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений. Заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений представляют собой предпринимательскую деятельность, связанную с изъятием, хранением и вывозом таких лесных ресурсов из леса (ст. 34 ЛК РФ). К пищевым лесным ресурсам относятся дикорастущие плоды, ягоды, орехи, грибы, семена, березовый сок и подобные лесные ресурсы.

Правила заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений, утвержденные приказом Министерства природных ресурсов РФ от 10 апреля 2007 г. № 83¹, запрещают осуществлять заготовку и сбор грибов и дикорастущих растений, виды которых занесены в Красную книгу РФ, красные книги субъектов РФ или которые признаются наркотическими средствами.

Лица, арендующие лесные участки для заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений, обязаны: не допускать нанесения вреда здоровью граждан, окружающей природной среде; осуществлять использование лесов способами, предотвращающими возникновение эрозии почв, исключая или ограничивающими негативное воздействие на состояние и воспроизводство лесов, а также на состояние водных и других природных объектов; соблюдать правила пожарной безопасности в лесах и правила санитарной безопасности в лесах, а также правила ухода за лесами; в целях обеспечения санитарной безопасности в лесах осуществлять санитарно-оздоровительные мероприятия (вырубку погибших и поврежденных лесных насаждений, очистку лесов от захламления, загрязнения и иного негативного воздействия) и др.

Заготовка дикорастущих плодов и ягод осуществляется строго в установленные сроки, которые зависят от времени наступления массового созревания урожая. Запрещается рубка плодоносящих ветвей и деревьев для заготовки плодов. При заготовке орехов запрещается рубка деревьев и кустарников, а также применение способов, приводящих к повреждению деревьев и кустарников. Лица, которым лесные участки предоставлены в аренду для заготовки орехов, обеспечивают сохранность орехоплодных насаждений.

Заготовка грибов должна проводиться способами, обеспечивающими сохранность их ресурсов. Запрещается вырывать грибы с грибницей, переворачивать при сборе грибов мох и лесную подстилку, а также уничтожать старые грибы.

¹ БНА. 2007. № 27.

Заготовка березового сока допускается на участках спелого леса не ранее чем за пять лет до рубки. Заготовка черемши, щавеля, побегов папоротника орляка должна вестись способами, не ухудшающими состояние их зарослей. Запрещается вырывать растения с корнями, повреждать листья (вайи) и корневища папоротника. Заготовка лекарственных растений допускается в объемах, обеспечивающих своевременное восстановление растений и воспроизводство запасов сырья. Повторный сбор сырья лекарственных растений в одной и той же заросли (угодьи) допускается только после полного восстановления запасов сырья конкретного вида растения.

Заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений для собственных нужд осуществляются гражданами в порядке реализации права пребывания граждан в лесах (ст. 33 ЛК РФ). Ограничение заготовки гражданами пищевых лесных ресурсов и сбора ими лекарственных растений для собственных нужд может устанавливаться в соответствии со ст. 27 ЛК РФ. Порядок заготовки гражданами пищевых лесных ресурсов и сбора ими лекарственных растений для собственных нужд устанавливается законом субъекта РФ.

Использование лесных участков для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства. Леса могут использоваться для осуществления деятельности в сфере охотничьего хозяйства. Лесные участки предоставляются юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства на основании охотхозяйственных соглашений, заключенных в соответствии с федеральным законом об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов, и договоров аренды лесных участков.

На лесных участках, предоставленных для осуществления деятельности в сфере охотничьего хозяйства, допускается создание объектов охотничьей инфраструктуры в соответствии с федеральным законом об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов. Использование гражданами лесов в общедоступных охотничьих угодах осуществляется без предоставления лесных участков в соответствии со ст. 11 ЛК РФ.

Правила использования лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства устанавливаются законом субъекта РФ.

Данный вид пользования лесными участками опосредует деятельность, связанную с использованием леса как среды обитания охотничье-промысловой фауны, и регулируется лесным законода-

тельством. До принятия нового Лесного кодекса РФ не лесное законодательство, а только законодательство об охране животного мира регулировало процесс эксплуатации объектов животного мира, в том числе и порядок охоты в лесных угодьях.

Использование лесных участков для ведения сельского хозяйства.

Леса, точнее говоря, земли лесного фонда, могут использоваться для ведения сельского хозяйства (сенокосения, выпаса сельскохозяйственных животных, пчеловодства, северного оленеводства, выращивания сельскохозяйственных культур и иной сельскохозяйственной деятельности) (ст. 38 ЛК РФ). Для ведения сельского хозяйства лесные участки предоставляются гражданам и юридическим лицам.

Правила использования лесов для ведения сельского хозяйства, утвержденные приказом Минсельхоза России от 14 мая 2010 г. № 161¹, запрещают ведение сельского хозяйства в лесопарковых зонах. В зеленых зонах запрещается ведение сельского хозяйства, за исключением сенокосения и пчеловодства, а также возведение изгородей в целях сенокосения и пчеловодства. В лесах, расположенных в прибрежных защитных полосах, запрещается распашка земель, а также выпас сельскохозяйственных животных и организация для них летних лагерей, ванн.

Использование лесных участков для ведения сельского хозяйства не должно препятствовать праву граждан свободно и бесплатно пребывать в лесах. Леса могут использоваться для осуществления сенокосения, выпаса сельскохозяйственных животных, пчеловодства, северного оленеводства, выращивания сельскохозяйственных культур и иной сельскохозяйственной деятельности.

Граждане, юридические лица осуществляют использование лесов для ведения сельского хозяйства на основании договоров аренды лесных участков. Для использования лесов гражданами в целях осуществления сельскохозяйственной деятельности (в том числе пчеловодства) для собственных нужд лесные участки предоставляются в безвозмездное срочное пользование или устанавливается сервитут.

Использование лесных участков для ведения сельского хозяйства осуществляется в соответствии с лесным планом субъекта РФ и лесохозяйственным регламентом лесничества. Использование лесов для ведения сельского хозяйства может ограничиваться в соответствии со ст. 27 ЛК РФ.

¹ См.: Российская газета. 2010. 30 июня.

Граждане, юридические лица, использующие леса для ведения сельского хозяйства, имеют право получать информацию о лесном участке, переданном в безвозмездное срочное пользование или в аренду; размещать на лесных участках, предоставленных для ведения сельского хозяйства, ульи и пасаки, возводить изгороди, навесы и другие временные постройки.

Лица, использующие леса для ведения сельского хозяйства, обязаны составлять при предоставлении лесов в безвозмездное срочное пользование или аренду проект освоения лесов; осуществлять использование лесов в соответствии с проектом освоения лесов и лесохозяйственным регламентом лесничества (лесопарка); не допускать нанесения вреда здоровью граждан, окружающей природной среде; предотвращать при использовании лесов возникновение эрозии почв, исключать или ограничивать негативное воздействие на состояние и воспроизводство лесов, а также на состояние водных и других природных объектов; соблюдать правила пожарной безопасности в лесах, правила санитарной безопасности в лесах, правила лесовосстановления и правила ухода за лесами; представлять ежегодно лесную декларацию, а также в установленном порядке отчет об использовании лесов, отчет об охране и защите лесов, о воспроизводстве лесов в установленном порядке и др.

Для сенокосения используются нелесные земли, а также необлесившиеся лесосеки, прогалины и другие не покрытые лесной растительностью земли до проведения на них лесовосстановления. В необходимых случаях для сенокосения могут использоваться пригодные для этой цели участки малоценных насаждений, не намеченные под реконструкцию.

Для выпаса сельскохозяйственных животных используются нелесные земли, а также необлесившиеся лесосеки, редины, прогалины и другие не покрытые лесной растительностью земли до проведения на них лесовосстановления. Выпас сельскохозяйственных животных не допускается на участках, занятых лесными культурами, естественными молодняками ценных древесных пород, насаждений с развитым жизнеспособным подростом, до достижения ими высоты, исключающей возможность повреждения вершин скотом; селекционно-лесосеменных, сосновых, елово-пихтовых, ивовых, твердолиственных, орехоплодных плантаций; с проектируемыми мероприятиями по содействию естественному лесовосстановлению и лесовосстановлению хвойными и твердолиственными породами; с легкоразмываемыми и развеиваемыми почвами.

Владельцы сельскохозяйственных животных обеспечивают огораживание скотопрогонов или пастбища во избежание потрав

лесных культур, питомников, молодняков естественного происхождения и других ценных участков леса; выпас сельскохозяйственных животных пастухом (за исключением выпаса на огороженных участках или на привязи). Пастьба коз разрешается исключительно на предварительно огороженных владельцами сельскохозяйственных животных лесных участках или на привязи.

В качестве кормовой базы для медоносных пчел используются лесные участки, на которых в составе древесного, кустарникового или травяно-кустарничкового яруса имеются медоносные растения. Лесные участки для размещения ульев и пасек предоставляются в первую очередь на опушках леса, прогалинах и других не покрытых лесной растительностью землях.

Для осуществления северного оленеводства используются лесные участки в лесных районах, находящихся в пределах лесорастительной зоны притундровых лесов и редкостойной тайги и таежной лесорастительной зоны Российской Федерации. На лесных участках, предоставляемых гражданам и юридическим лицам для ведения северного оленеводства, применяются пастбищеобороты, не приводящие к ухудшению надпочвенного покрова и поверхности почвы таких участков.

Для выращивания сельскохозяйственных культур и иной сельскохозяйственной деятельности используются нелесные земли, а также необлесившиеся лесосеки, прогалины и другие не покрытые лесной растительностью земли до проведения на них лесовосстановления.

Выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений. Выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений представляет собой предпринимательскую деятельность, связанную с получением плодов, ягод, декоративных растений, лекарственных растений и подобных лесных ресурсов (ст. 39 ЛК РФ).

Правила использования лесов для выращивания лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений утверждены приказом Министерства природных ресурсов РФ от 10 апреля 2007 г. № 85¹. Лица, которым предоставлено право использования лесов для выращивания лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений, должны применять способы и технологии, предотвращающие возникновение эрозии почв, исключают негативное воздействие на состояние и воспроизводство лесов, а также на состояние водных и других природных объектов.

¹ БНА. 2007. № 27.

Лица, арендующие для указанных целей лесные участки, обязаны: не допускать нанесения вреда здоровью граждан, окружающей природной среде; не допускать возникновения эрозии почв, исключать или ограничивать негативное воздействие на состояние и воспроизводство лесов, а также на состояние водных и других природных объектов; соблюдать правила пожарной безопасности в лесах и правила санитарной безопасности в лесах, а также правила ухода за лесами и др.

Для выращивания лесных плодовых, ягодных декоративных растений, лекарственных растений используют в первую очередь нелесные земли из состава земель лесного фонда, а также необлесившиеся лесосеки, прогалины и другие не покрытые лесной растительностью земли, на которых невозможно естественное возобновление леса до посадки на них лесных культур, земли, подлежащие рекультивации (выработанные торфяники и др.).

Использование лесных участков, на которых встречаются виды растений, занесенные в Красную книгу РФ, красные книги субъектов РФ, для выращивания лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений запрещается. Данный вид деятельности запрещается в защитных лесах и особо защитных участках лесов.

Выращивание посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев). Согласно ст. 39¹ ЛК РФ выращивание посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев) представляет собой предпринимательскую деятельность, осуществляемую в целях воспроизводства лесов и лесоразведения.

На лесных участках, используемых для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев), допускается размещение теплиц, других строений и сооружений. Для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев) лесные участки государственным учреждениям, муниципальным учреждениям предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование, другим лицам — в аренду.

Правила использования лесов для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев), утвержденные приказом Рослесхоза от 19 июля 2011 г. № 308¹, предусматривают, что использование лесов для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев) осуществляется в соответствии с лесохозяйственным регламентом лесничества или лесопарка.

¹ См.: Российская газета. 2011. 7 окт.

Лица, использующие леса для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев), имеют право осуществлять использование лесов в соответствии с условиями договора аренды лесного участка; создавать лесную инфраструктуру (лесные дороги, лесные склады и др.); размещать на предоставленных лесных участках теплицы, другие строения и сооружения и др.

В то же время эти лица обязаны составлять проект освоения лесов; осуществлять использование лесов в соответствии с проектом освоения лесов; соблюдать условия договора аренды лесного участка; осуществлять использование лесов для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев) способами и технологиями, предотвращающими возникновение эрозии почв, исключаящими или ограничивающими негативное воздействие на последующее воспроизводство лесов, а также на состояние водных и других природных объектов; соблюдать правила пожарной безопасности в лесах и правила санитарной безопасности в лесах и др.

Для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев) используют в первую очередь не покрытые лесом земли из состава земель лесного фонда, а также необлесившиеся лесосеки, прогалины и другие не покрытые лесной растительностью земли иных категорий, на которых располагаются леса. Использование лесных участков, на которых встречаются виды растений, занесенные в Красную книгу РФ, красные книги субъектов РФ, для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев) запрещается.

Использование лесных участков для осуществления научно-исследовательской и образовательной деятельности. Как предусмотрено ст. 40 ЛК РФ, леса могут использоваться для осуществления научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности научными организациями, образовательными организациями. Для этих целей лесные участки предоставляются государственным учреждениям, муниципальным учреждениям в постоянное (бессрочное) пользование, другим научным организациям, образовательным организациям — в аренду.

Правила использования лесов для осуществления научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности утверждены приказом Министерства природных ресурсов РФ от 28 мая 2007 г. № 137¹. Использование лесов для научно-исследова-

¹ БНА. 2007. № 29.

тельской деятельности включает осуществление экспериментальной или теоретической деятельности, направленной на получение новых знаний об экологической системе леса; проведение прикладных научных исследований, направленных преимущественно на применение этих знаний для достижения практических целей и решения конкретных задач в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.

Для осуществления данной деятельности допускаются: установка специальных знаков, информационных и иных указателей, отграничивающих территорию, на которой осуществляются образовательная деятельность, научно-исследовательские работы; рубка лесных насаждений в научных и образовательных целях; создание лесной инфраструктуры; осуществление экспериментальной деятельности по охране, защите, воспроизводству и использованию лесов в целях разработки, опытно-производственной проверки и внедрения результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ; испытание химических, биологических и иных средств для изучения их влияния на экологическую систему леса; создание и использование объектов учебно-практической базы; иные виды работ, предусмотренные проектом освоения лесов.

Осуществление научно-исследовательской и образовательной деятельности не должно приводить: к повреждению лесных насаждений, растительного покрова и почв за пределами предоставленного лесного участка; захламлению лесного участка и территории за его пределами строительным и бытовым мусором, отходами древесины, иными видами отходов; загрязнению земель химическими и радиоактивными веществами и др.

Лица, использующие леса для научно-исследовательской и образовательной деятельности, обеспечивают: регулярное проведение очистки предоставленного лесного участка, примыкающих опушек леса, искусственных и естественных водотоков от захламления строительными, лесосечными, бытовыми и иными отходами, токсичными веществами; восстановление нарушенных в процессе деятельности дорог, осушительных канав, дренажных систем, шлюзов, мостов, других гидротехнических сооружений, квартальных столбов, квартальных просек; принятие необходимых мер по предотвращению аварийных ситуаций и лесных пожаров, а также по ликвидации их последствий, возникших по вине указанных лиц.

Нарушенные или загрязненные земли подлежат рекультивации в срок не более одного года после завершения соответствующего

этапа работ. На участках с нарушенным почвенным покровом при угрозе развития эрозии почвы должна проводиться рекультивация земель с посевом трав и (или) посадкой деревьев и кустарников на склонах.

Использование лесных участков для рекреационной деятельности. Леса могут использоваться для осуществления рекреационной деятельности в целях организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности (ст. 41 ЛК РФ). На лесных участках, предоставленных для осуществления рекреационной деятельности, подлежат сохранению природные ландшафты, объекты животного мира, растительного мира, водные объекты.

В соответствии с Правилами использования лесов для осуществления рекреационной деятельности, утвержденными приказом Министерства природных ресурсов РФ от 24 апреля 2007 г. № 108¹, при определении размеров лесных участков, выделяемых для осуществления рекреационной деятельности, необходимо руководствоваться оптимальной рекреационной нагрузкой на лесные экосистемы при соблюдении условий ненанесения ущерба лесным насаждениям и окружающей среде.

Леса для осуществления рекреационной деятельности используются способами, не наносящими вреда окружающей среде и здоровью человека. Использование лесов для осуществления рекреационной деятельности не должно препятствовать праву граждан пребывать в лесах. В указанных случаях не допускается повреждение лесных насаждений, растительного покрова и почв за пределами предоставленного лесного участка, захламление земель бытовым мусором, иными видами отходов, проезд транспортных средств и иных механизмов по произвольным, неустановленным маршрутам.

Создание лесных плантаций и их эксплуатация. Создание лесных плантаций и их эксплуатация представляют собой предпринимательскую деятельность, связанную с выращиванием лесных насаждений определенных пород (целевых пород) (ст. 42 ЛК РФ). К лесным насаждениям определенных пород (целевых пород) относятся лесные насаждения искусственного происхождения, за счет которых обеспечивается получение древесины с заданными характеристиками. Лесные плантации могут создаваться на землях лесного фонда и землях иных категорий.

¹ БНА. 2007. № 27.

На лесных плантациях проведение рубок лесных насаждений и осуществление подсочки лесных насаждений допускаются без ограничений.

Использование лесных участков для геологического изучения недр и разработки месторождений полезных ископаемых. Такого рода деятельность представляет собой использование земель лесного фонда и недр, но не лесов. Использование земель лесного фонда для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых, как предусматривает ст. 43 ЛК РФ, осуществляется с соблюдением требований, касающихся строительства, реконструкции и эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры.

Порядок использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых утвержден приказом Рослесхоза от 27 декабря 2010 г. № 515¹. Для выполнения такого рода работ лесные участки обычно предоставляются в аренду.

Для выполнения работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда без предоставления лесного участка пользователь недр подает в органы государственной власти или органы местного самоуправления письменное заявление. Заявление и прилагаемые к нему документы рассматриваются в течение 30 дней, и принимается решение о выдаче разрешения на проведение указанных работ.

Использование лесных участков для указанных целей осуществляется в соответствии с лесным планом субъекта РФ и лесохозяйственным регламентом лесничества (лесопарка).

При использовании лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых на землях лесного фонда допускаются строительство, реконструкция и эксплуатация объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры. Для этого используются прежде всего нелесные земли, а при отсутствии на лесном участке таких земель — участки невозобновившихся вырубок, гарей, пустырей, прогалины, а также площади, на которых произрастают низкополотные и наименее ценные лесные насаждения.

Не допускаются валка деревьев и расчистка лесных участков от древесной растительности с помощью бульдозеров; захламление древесными остатками приграничных полос и опушек; повреждение стволов и скелетных корней опушечных деревьев; хранение

¹ См.: Российская газета. 2011. 20 мая.

свежесрубленной древесины в лесу в летний период без специальных мер защиты; затопление и длительное подтопление лесных насаждений; повреждение лесных насаждений, растительного покрова и почв за пределами предоставленного лесного участка; захламление лесов строительными, промышленными, древесными, бытовыми и иными отходами, мусором; загрязнение площади предоставленного лесного участка и территории за его пределами химическими и радиоактивными веществами; проезд транспортных средств и иных механизмов по произвольным, неустановленным маршрутам, в том числе за пределами предоставленного лесного участка.

Должны обеспечиваться регулярное проведение очистки используемых лесов и примыкающих опушек леса, искусственных и естественных водотоков от захламления строительными, промышленными, древесными, бытовыми и иными отходами, мусором; восстановление нарушенных производственной деятельностью лесных дорог, осушительных канав, дренажных систем, мостов, других гидромелиоративных сооружений, квартальных столбов, квартальных просек, аншлагов, элементов благоустройства территории лесов; консервация или ликвидация объектов, связанных с выполнением работ по геологическому изучению недр, разработкой месторождений полезных ископаемых, по истечении сроков выполнения соответствующих работ и рекультивации земель и др.

Использование лесных участков для строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, гидротехнических сооружений, специализированных портов. Вполне понятно, что и в данном случае речь идет об использовании земель лесного фонда, но не лесов. Согласно ст. 44 ЛК РФ использование земель лесного фонда для строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, специализированных портов должно осуществляться с соблюдением требований, касающихся строительства, реконструкции и эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры.

Лесные участки используются для строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, специализированных портов в соответствии с водным законодательством.

Использование лесных участков для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов. Лесные участки, которые находятся в государственной или муниципальной собственности и на которых расположены линейные объекты, предоставляются

гражданам, юридическим лицам, имеющим в собственности, безвозмездном пользовании, аренде, хозяйственном ведении или оперативном управлении такие линейные объекты. В целях обеспечения безопасности граждан и создания необходимых условий для эксплуатации линейных объектов, в том числе в охранных зонах линейных объектов, осуществляется использование лесов для проведения выборочных рубок и сплошных рубок деревьев, кустарников, лиан без предоставления лесных участков (ст. 45 ЛК РФ).

Правила использования лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов утверждены приказом Рослесхоза от 10 июня 2011 г. № 223¹. Под линейными объектами понимаются линии электропередачи, линии связи, дороги, трубопроводы и другие линейные объекты, а также сооружения, являющиеся неотъемлемой технологической частью указанных объектов.

Для строительства линейных объектов используются прежде всего нелесные земли, а при отсутствии на лесном участке таких земель — участки невозобновившихся вырубок, гарей, пустырей, прогалины, а также площади, на которых произрастают низкополнотные и наименее ценные лесные насаждения. Осуществление строительства, реконструкции и эксплуатации линейных объектов должно исключать развитие эрозионных процессов на занятой и прилегающей территории, нарушение поверхностного и внутрипочвенного стока вод, затопление или заболачивание лесных участков вдоль дорог.

При осуществлении этих видов деятельности осуществляются прокладка и содержание в безлесном состоянии просек вдоль и по периметру линейных объектов; обрезка крон, вырубка и опиловка деревьев; вырубка сильно ослабленных, усыхающих, сухостойных, ветровальных и буреломных деревьев, угрожающих падением на линейные объекты.

Допускается проведение выборочных и сплошных рубок деревьев, кустарников, лиан, в том числе в охранных зонах и санитарно-защитных зонах, предназначенных для обеспечения безопасности граждан и создания необходимых условий для эксплуатации соответствующих объектов. В зоне притундровых лесов и редкостойной тайги рубка лесных насаждений, трелевка должна производиться с минимальным нарушением растительного и почвенного покрова. По всей ширине охранных зон линейных объек-

¹ См.: Российская газета. 2011. 24 авг.

тов на участках с нарушенным почвенным покровом при угрозе развития эрозии должна проводиться рекультивация земель с посевом трав и (или) посадкой кустарников на склонах.

При использовании лесов не допускаются: повреждение лесных насаждений, растительного покрова и почв за пределами предоставленного лесного участка и соответствующей охранной зоны; захламливание прилегающих территорий за пределами предоставленного лесного участка строительным и бытовым мусором, отходами древесины, иными видами отходов; загрязнение площади предоставленного лесного участка и территории за его пределами химическими и радиоактивными веществами; проезд транспортных средств и иных механизмов по произвольным, неустановленным маршрутам за пределами предоставленного лесного участка и соответствующей охранной зоны. Земли, нарушенные или загрязненные при использовании лесов для строительства, реконструкции и эксплуатации линейных объектов, подлежат рекультивации.

Использование лесных участков для переработки древесины и иных лесных ресурсов. Использование земель лесного фонда для переработки древесины и иных лесных ресурсов представляет собой предпринимательскую деятельность, связанную с производством лесоматериалов и иной продукции такой переработки (ст. 46 ЛК РФ). Для переработки древесины и иных лесных ресурсов допускается создание лесоперерабатывающей инфраструктуры, т. е. объектов переработки заготовленной древесины, биоэнергетических объектов и др. Создание лесоперерабатывающей инфраструктуры запрещается в защитных лесах.

В соответствии с Правилами использования лесов для переработки древесины и иных лесных ресурсов, утвержденными приказом Минсельхоза России от 14 мая 2010 г. № 162¹, при использовании лесов для переработки древесины и иных лесных ресурсов не допускаются проведение работ и строительство сооружений, вызывающих нарушение поверхностного и внутрипочвенного стока вод, затопление или заболачивание лесных участков; захламливание предоставленного лесного участка и прилегающих территорий за пределами предоставленного лесного участка строительным и бытовым мусором, отходами древесины и иными видами отходов; загрязнение площади предоставленного лесного участка и территории за его пределами химическими и радиоактивными веществами; проезд транспортных средств и иных механизмов по произвольным, неустановленным маршрутам.

¹ См.: Российская газета. 2010. 7 июля.

Должны быть обеспечены регулярное проведение очистки предоставленного лесного участка, примыкающих опушек леса, искусственных и естественных водотоков от захламления и загрязнения строительными, древесными, промышленными, бытовыми и иными отходами, токсичными веществами; восстановление нарушенных производственной деятельностью лесных дорог, осушительных канав, дренажных систем, шлюзов, мостов, других гидромелиоративных сооружений, квартальных столбов, квартальных просек; принятие необходимых мер по устранению аварийных ситуаций и лесных пожаров, а также по ликвидации их последствий, возникших по вине указанных лиц.

Земли, нарушенные или загрязненные при использовании лесов для переработки древесины и иных лесных ресурсов, подлежат рекультивации после завершения соответствующего этапа работ.

Использование лесных участков для осуществления религиозной деятельности. Леса могут использоваться религиозными организациями для осуществления религиозной деятельности в соответствии с Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»¹, как указано в ст. 47 ЛК РФ.

На лесных участках, предоставленных для осуществления религиозной деятельности, допускается возведение зданий, строений, сооружений религиозного и благотворительного назначения.

Лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются религиозным организациям в безвозмездное срочное пользование для осуществления религиозной деятельности.

§ 3. Правовое регулирование лесовосстановления, охраны лесов от пожаров, защиты лесов от вредителей и болезней

Общие требования к воспроизводству лесов и лесоразведению. Вырубленные, погибшие, поврежденные леса подлежат воспроизводству. Воспроизводство лесов осуществляется путем *лесовосстановления и ухода за лесами* (ст. 61 ЛК РФ). Лесовосстановление осуществляется путем естественного, искусственного или комбинированного восстановления лесов.

На лесных участках, предоставленных в аренду для заготовки древесины, лесовосстановление осуществляется арендаторами

¹ СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

этих лесных участков. Отчеты о воспроизводстве лесов и лесоразведении представляются гражданами, юридическими лицами, осуществляющими воспроизводство лесов, лесоразведение, в органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Действуют Правила лесовосстановления, утвержденные приказом Министерства природных ресурсов РФ от 16 июля 2007 г. № 183¹. Лесовосстановление проводится на вырубках, гарях, реди-нах, прогалинах, иных не покрытых лесной растительностью или пригодных для лесовосстановления землях. В целях лесовосста-новления обеспечивается ежегодный учет площадей вырубок, гарей, редин, прогалин, иных не покрытых лесной растительностью или пригодных для лесовосстановления земель, при котором в за-висимости от состояния на них подроста и молодняка определяют-ся способы лесовосстановления.

В соответствии со ст. 63 ЛК РФ *лесоразведение* осуществляется для предотвращения водной, ветровой и иной эрозии почв, созда-ния защитных лесов и иных целей, связанных с повышением по-тенциала лесов. Правила лесоразведения утверждены приказом Министерства природных ресурсов РФ от 8 июня 2007 г. № 149².

Лесоразведение осуществляется на землях лесного фонда и землях иных категорий, на которых ранее не произрастали леса, в целях предотвращения водной, ветровой и иной эрозии почв, созда-ния защитных лесов и иных целей, связанных с повышением по-тенциала лесов.

К лесоразведению относятся облесение нелесных земель в со-ставе земель лесного фонда (осушенные болота, рекультивиро-ванные земли, земли, вышедшие из-под сельскохозяйственного пользования, овраги и др.); создание защитных лесных насажде-ний на землях сельскохозяйственного назначения, землях про-мышленности, транспорта, землях водного фонда и на землях других категорий; создание лесных насаждений при рекультива-ции земель, нарушенных промышленной деятельностью, а также лесных насаждений в санаторно-курортных зонах и на других объектах.

Лесоразведение должно обеспечивать: защиту земель и объек-тов от неблагоприятных факторов; повышение лесистости терри-тории и улучшение условий окружающей среды.

Уход за лесами представляет собой осуществление мероприя-тий, направленных на повышение продуктивности лесов, сохра-

¹ БНА. 2007. № 40.

² БНА. 2007. № 29.

нение их полезных функций (вырубка части деревьев, кустарников, агролесомелиоративные и иные мероприятия). Уход за лесами осуществляется лицами, использующими леса на основании проекта освоения лесов. Правила ухода за лесами утверждены приказом Министерства природных ресурсов РФ от 16 июля 2007 г. № 185¹.

Неотъемлемой частью воспроизводства лесов является *лесное семеноводство*. Лесное семеноводство осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 17 декабря 1997 г. № 149-ФЗ «О семеноводстве»² и Лесным кодексом РФ.

В целях лесного семеноводства осуществляются: лесосеменное районирование; создание постоянных лесосеменных участков; формирование федерального фонда семян лесных растений; другие мероприятия по производству, заготовке, обработке, хранению, реализации, транспортировке и использованию семян лесных растений. При воспроизводстве лесов используются улучшенные и сортовые семена лесных растений или, если такие семена отсутствуют, нормальные семена лесных растений. Указания по лесному семеноводству в Российской Федерации утверждены Рослесхозом 11 января 2000 г.³

Не допускается воспроизводство лесов с применением нерайонированных семян лесных растений, а также семян лесных растений, посевные и иные качества которых не проверены.

Порядок использования районированных семян лесных растений основных лесных древесных пород устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (ст. 65 ЛК РФ).

Организация воспроизводства лесов и лесоразведения. Воспроизводство лесов осуществляется органами государственной власти, органами местного самоуправления или лицами, использующими леса (ст. 19 и 61 ЛК РФ).

Невыполнение гражданами, юридическими лицами, осуществляющими использование лесов, лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов в части воспроизводства лесов 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 безвозмезд-

¹ БНА. 2007. № 42.

² СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5715.

³ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ного срочного пользования лесными участками (п. 4 ст. 61 ЛК РФ).

В случае если осуществление мероприятий по воспроизводству лесов, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не возложено на лиц, использующих леса, органы государственной власти, органы местного самоуправления размещают заказы на выполнение работ по воспроизводству лесов путем проведения торгов в порядке, установленном Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»¹.

Общие требования по обеспечению охраны и защиты лесов. Несмотря на то что леса не признаются ни объектами права собственности, ни объектами права пользования, тем не менее действующее законодательство рассматривает их в качестве *объекта правовой охраны*. Согласно ст. 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды» объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности являются леса и иная растительность.

Леса подлежат охране от пожаров, от загрязнения (в том числе радиоактивными веществами) и от иного негативного воздействия, а также защите от вредных организмов (ст. 51 ЛК РФ). Охрана и защита лесов осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления или лицами, использующими леса.

В соответствии со ст. 60 ЛК РФ *отчет об охране и о защите лесов* представляется гражданами, юридическими лицами в органы государственной власти, органы местного самоуправления. Форма отчета об охране и о защите лесов, а также порядок его представления устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Невыполнение гражданами, юридическими лицами, осуществляющими использование лесов, лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов в части охраны и защиты лесов является основанием для досрочного расторжения договоров аренды лесных участков, договоров купли-продажи лесных насаждений, а также для принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком или права безвозмездного срочного пользования лесным участком (п. 3 ст. 51 ЛК РФ).

¹ СЗ РФ. 2005. № 30. Ч. I. Ст. 3105.

Охрана лесов от пожаров. Огромный ущерб ежегодно наносится лесному хозяйству страны лесными пожарами. Поэтому особое внимание в лесном законодательстве уделено вопросам регулирования охраны лесов от пожаров. Строгое соблюдение требований пожарной безопасности в лесах имеет важное значение в деле охраны лесов. Охрана лесов от пожаров включает выполнение мер пожарной безопасности в лесах и тушение пожаров в лесах. Тушение пожаров в лесах, расположенных на землях лесного фонда, землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий (лесных пожаров), осуществляется в соответствии с ЛК РФ, федеральными законами «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»¹.

Тушение пожаров в лесах, расположенных на иных землях, осуществляется в соответствии с федеральными законами «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и «О пожарной безопасности» (ст. 52 ЛК РФ).

Согласно ст. 53 ЛК РФ меры пожарной безопасности в лесах включают: предупреждение лесных пожаров; мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожаров; разработку и утверждение планов тушения лесных пожаров; иные меры пожарной безопасности в лесах. Классификация природной пожарной опасности лесов и классификация пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Статья 53⁵ ЛК РФ допускает возможность ограничения пребывания граждан в лесах в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах. Так, органы государственной власти, органы местного самоуправления ограничивают пребывание граждан в лесах и въезд в них транспортных средств, проведение в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Правила пожарной безопасности в лесах утверждены постановлением Правительства РФ от 30 июня 2007 г. № 417². В целях обеспечения пожарной безопасности в лесах осуществляются:

¹ СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

² СЗ РФ. 2007. № 28. Ст. 3432.

противопожарное обустройство лесов, в том числе строительство, реконструкция и содержание дорог противопожарного назначения, посадочных площадок для самолетов, вертолетов, используемых для проведения авиационных работ по охране и защите лесов, прокладка просек, противопожарных разрывов; создание систем, средств предупреждения и тушения лесных пожаров, содержание этих систем и 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.

Правила закрепляют требования, направленные на охрану лесов от пожаров. Эти требования имеют как общий, так и специальный характер, поскольку они дифференцированы применительно к различным видам деятельности, которые осуществляются в лесах.

Общие требования пожарной безопасности в лесах заключаются в следующем. В период со дня схода снежного покрова до установления устойчивой дождливой осенней погоды или образования снежного покрова в лесах запрещается:

разводить костры в хвойных молодняках, на горячах, на участках поврежденного леса, торфяниках, в местах рубок (на лесосеках), не очищенных от порубочных остатков и заготовленной древесины, в местах с подсохшей травой, а также под кронами деревьев. В других местах разведение костров допускается на площадках, окаймленных минерализованной (т. е. очищенной до минерального слоя почвы) полосой шириной не менее 0,5 м. После завершения сжигания порубочных остатков или использования с иной целью костер должен быть тщательно засыпан землей или залит водой до полного прекращения тления;

бросать горящие спички, окурки и горячую золу из курительных трубок, стекло (стеклянные бутылки, банки и др.);

употреблять при охоте пыжи из горючих или тлеющих материалов;

оставлять промасленные или пропитанные бензином, керосином или иными горючими веществами материалы (бумагу, ткань, паклю, вату и др.) в не предусмотренных специально для этого местах;

заправлять горючим топливные баки двигателей внутреннего сгорания при работе двигателя, использовать машины с неисправной системой питания двигателя, а также курить или пользоваться открытым огнем вблизи машин, заправляемых горючим.

Запрещается засорение леса бытовыми, строительными, промышленными и иными отходами и мусором. Запрещается выжигание травы на земельных участках, непосредственно примыкающих к лесам, защитным и озеленительным лесным насаждениям, без постоянного наблюдения.

К числу *специальных требований* относятся ограничения, адресованные к организациям и гражданам, в зависимости от вида их деятельности в лесах в случаях: рубок лесных насаждений; переработки лесных ресурсов, заготовки живицы; осуществления рекреационной деятельности; размещения и эксплуатации железных и автомобильных дорог; добычи торфа; выполнения работ по геологическому изучению недр и разработке месторождений полезных ископаемых и др.

Защита лесов от вредителей и болезней. Осуществление мер по защите лесов имеет целью выявление в лесах вредных организмов (растений, животных, болезнетворных организмов, способных при определенных условиях нанести вред лесам или лесным ресурсам) и предупреждение их распространения, а в случае возникновения очагов вредных организмов, отнесенных к карантинным объектам, — их локализацию и ликвидацию (ст. 54 ЛК РФ). Защита лесов от вредных организмов, отнесенных к карантинным объектам, осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 15 июля 2000 г. № 99-ФЗ «О карантине растений»¹.

Мероприятия по защите лесов от вредителей и болезней леса регламентируются санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами. Так, Рослесхозом 19 марта 1998 г. было утверждено Положение о защите лесов от вредителей и болезней леса². Защите подлежат леса, лесные культуры, питомники, постоянные лесосеменные участки, плантации и заготовленные лесоматериалы.

Защита лесов осуществляется с учетом их природных особенностей, целевого назначения и представляет собой систему мероприятий, направленную на повышение устойчивости лесов, на предотвращение ущерба от уничтожения, повреждения, ослабления, загрязнения лесов, на снижение потерь в лесном хозяйстве от вредителей и болезней леса, иных вредных воздействий природного и антропогенного характера. Деятельность по защите лесов осуществляется на основе данных *лесопатологического мониторинга* и специальных экспедиционных лесопатологических обследований,

¹ СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3008.

² Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

анализа текущей ситуации, перспективных прогнозов санитарного состояния и лесопатологической обстановки.

Санитарная безопасность в лесах. В целях обеспечения санитарной безопасности в лесах осуществляются: лесозащитное районирование (определение зон слабой, средней и сильной лесопатологической угрозы); лесопатологические обследования и лесопатологический мониторинг; авиационные 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. Меры санитарной безопасности на лесных участках, предоставленных в аренду, осуществляются арендаторами этих лесных участков на основании проекта освоения лесов (ст. 55 ЛК РФ).

Правила санитарной безопасности в лесах утверждены постановлением Правительства РФ от 29 июня 2007 г. № 414¹. Правила устанавливают единые порядок и условия организации защиты лесов от вредных организмов, а также от негативных воздействий на леса и санитарные требования к использованию лесов, направленные на обеспечение санитарной безопасности в лесах.

Для обеспечения санитарной безопасности в лесах осуществляются: лесозащитное районирование (определение зон слабой, средней и сильной лесопатологической угрозы); лесопатологические обследования и лесопатологический мониторинг; авиационные 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.

В целях охраны и защиты лесов проводятся сбор, анализ и использование информации о лесопатологическом состоянии лесов, в том числе об очагах вредных организмов, отнесенных к карантинным объектам (лесопатологический мониторинг) (ст. 56 ЛК РФ). Порядок организации и осуществления лесопатологического мониторинга утвержден приказом Министерства природных ресурсов РФ от 9 июля 2007 г. № 174².

¹ СЗ РФ. 2007. № 28. Ст. 3431.

² БНА. 2007. № 31.

Согласно Положению о лесопатологическом мониторинге, утвержденному Рослесхозом 12 сентября 1997 г.¹, проводятся лесопатологический надзор и ведется учет информации о санитарном состоянии лесов, лесопатологической обстановке, осуществляются лесозащитные мероприятия и контроль выполнения санитарных правил лицами, использующими леса.

Иные меры по охране лесов. Статья 58 ЛК РФ регулирует вопросы охраны лесов от загрязнения радиоактивными веществами. В целях охраны лесов от загрязнения радиоактивными веществами выполняется радиационное обследование лесов и устанавливаются зоны их радиоактивного загрязнения. Особенности охраны лесов, разработки и осуществления профилактических и реабилитационных мероприятий в зонах радиоактивного загрязнения лесов устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Особой охране согласно ст. 59 ЛК РФ подлежат редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды деревьев, кустарников, лиан, иных лесных растений. В целях сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов деревьев, кустарников, лиан, иных лесных растений, занесенных в Красную книгу РФ или красные книги субъектов РФ, может запрещаться осуществление деятельности, негативное воздействие которой приводит или может привести к сокращению численности таких растений и (или) к ухудшению среды их обитания, либо могут устанавливаться ограничения осуществления этой деятельности.

Глава 17. Правовая охрана недр

§ 1. Правовое обеспечение рационального использования и охраны недр

Понятие правовой охраны недр. Недра — невозобновимый природный объект, поэтому охрана недр обеспечивается преимущественно путем правового регулирования рационального использования запасов полезных ископаемых. В природе нет мономинеральных месторождений, практически все они являются многокомпонентными. При добыче основного полезного ископаемого извлекаются и иные ископаемые, которые не используются, а становятся отходами горнодобывающего производства.

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В результате такой хищнической добычи возникают шлаковые отвалы, шлако- и хвостохранилища, шахтные воды и подземные рассолы в районах добычи. Именно поэтому возникает проблема обеспечения рационального комплексного использования и охраны недр, наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых.

При разработке недр очень остро стоят проблемы недопущения сверхнормативных потерь полезных ископаемых, разубоживания¹ и выборочной отработки полезных ископаемых². В процессе горных работ требуется обеспечить охрану месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров.

Нередко в недрах производится захоронение опасных отходов, в них сбрасываются сточные воды. В результате такой деятельности требуется обеспечить охрану недр от загрязнения при захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод. Таков далеко не полный круг проблем охраны недр.

Что касается вопросов охраны недр в целях предотвращения вредного воздействия недропользования на иные природные объекты, окружающую природную среду, то эти вопросы — предмет специального рассмотрения.

Весьма сложно исчерпывающе перечислить весь круг вопросов, касающихся непосредственно охраны недр в процессе недропользования. Поэтому в самом общем виде *правовая охрана недр* представляет собой совокупность правовых мер, реализация которых преследует задачи обеспечения в процессе недропользования наиболее рационального, эффективного использования максимально возможного числа полезных компонентов месторождений, предотвращения вредного влияния горных работ на иные месторождения полезных ископаемых и загрязнения недр, учитывая современный уровень развития технологических процессов.

Общие требования по охране недр. Неблагоприятное воздействие на состояние недр оказывает осуществление практически всех видов права недропользования, и особенно разведки и добычи полезных ископаемых (ст. 6 Закона РФ «О недрах»). В связи с этим важное значение имеет закрепление обязанностей недропользова-

¹ Разубоживание — это потери части полезных ископаемых из-за смешивания их с пустыми породами.

² При выборочной отработке умышленно оставляются части месторождения с относительно бедным содержанием полезных компонентов, которые не извлекаются.

телей по охране недр в ст. 22 Закона РФ «О недрах». Так, недропользователь обязан обеспечивать:

соблюдение требований законодательства, а также утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) по технологии ведения работ, связанных с использованием 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;

ведение геологической, маркшейдерской и иной документации в процессе всех видов пользования недрами и ее сохранность;

безопасное ведение работ, связанных с использованием недрами;

сохранность разведочных горных выработок и буровых скважин, которые могут быть использованы при разработке месторождений и (или) в иных хозяйственных целях;

ликвидацию в установленном порядке горных выработок и буровых скважин, не подлежащих использованию.

В ст. 23 указанного Закона сформулированы основные требования по рациональному использованию и охране недр, к которым относятся:

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

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

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

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

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

предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с использованием недрами, особенно при подземном хране-

нии нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод;

соблюдение установленного порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

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

предотвращение накопления промышленных и бытовых отходов на площадях водосбора и в местах залегания подземных вод, используемых для питьевого или промышленного водоснабжения.

В соответствии со ст. 23³ Закона РФ «О недрах» пользователи недр, осуществляющие первичную переработку получаемого ими из недр минерального сырья, обязаны обеспечивать: 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. К числу обязанностей недропользователей также относятся: изучение технологических свойств и состава минерального сырья; проведение опытных технологических испытаний в целях совершенствования технологий переработки минерального сырья; наиболее полное использование продуктов и отходов переработки (шламов, пылей, сточных вод и др.); складирование, учет и сохранение временно не используемых продуктов и отходов производства, содержащих полезные компоненты.

При консервации предприятия либо подземного сооружения горные выработки и буровые скважины должны быть приведены в состояние, обеспечивающее сохранность месторождения, горных выработок и буровых скважин на все время консервации (ст. 26 Закона РФ «О недрах»).

Лицензия на право пользования недрами. Вопросы регулирования выдачи лицензий на право пользования недрами занимают центральное место в горном законодательстве, которое определяет правовое значение лицензии как специального государственного разрешения на право недропользования (ст. 11 Закона РФ «О недрах»). В лицензии должны содержаться условия выполнения установленных законодательством, стандартами (нормами, правилами) требований по охране недр и окружающей природной среды (ст. 12 указанного Закона).

Положение о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденное постановлением Верховного Совета РФ от 15 июля 1992 г. № 3314-1¹, определяет порядок предоставления лицензий на право: пользования недрами для проведения работ по геологическому изучению недр, разработке месторождений полезных ископаемых; строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств; образования особо охраняемых объектов.

Лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной целью в течение установленного срока при соблюдении им заранее оговоренных требований и условий. В лицензии определяются пространственные границы предоставляемого участка недр, в пределах которого разрешается осуществление работ, указанных в лицензии.

Правовое значение лицензии заключается в том, что она является основанием для оформления горного и геологического отводов. Лицензия закрепляет исключительный характер права пользования недрами, которым обладает недропользователь, получивший горный отвод. Это означает, что никто, кроме него, не вправе использовать предоставленный в пользование участок недр.

Статья 4 Федерального закона от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»² определяет условия пользования участками недр на условиях раздела продукции. Участок недр предоставляется в пользование инвестору в соответствии с условиями соглашения. Лицензия на пользование участком недр, которая удостоверяет право пользования участком недр, указанным в соглашении, выдается инвестору в порядке, установленном законодательством РФ о недрах, в течение 30 дней с даты подписания соглашения. Лицензия выдается на срок действия соглашения и подлежит продлению или переоформлению либо утрачивает силу в соответствии с условиями соглашения.

Согласно п. 13.1 Положения о порядке лицензирования пользования недрами в тех случаях, когда пользование недрами связано с повышенной опасностью для жизни и здоровья людей, работающих или проживающих в зоне ведения работ, связанных с использованием недрами, значительным экологическим риском в

¹ Ведомости РФ. 1992. № 33. Ст. 1917.

² СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18.

процессе пользования недрами, в лицензии предусматриваются два этапа предоставления недр в пользование.

На первом этапе в установленный в лицензии срок ее владелец ведет подготовку проекта использования недр и его согласование с соответствующими органами в целях определения соответствия разработанного проекта стандартам (нормам, правилам) по безопасному ведению работ и экологической безопасности. При необходимости производится уточнение границ горного отвода и земельного участка. На втором этапе осуществляется реализация согласованного проекта в соответствии с условиями лицензии. Проведение работ, связанных с использованием недрами, до согласования проекта запрещается.

Оформление права пользования недрами для добычи подземных вод и захоронения вредных веществ, отходов и сброса сточных вод также осуществляется в два этапа (п. 14.1 указанного Положения). Дополнительными требованиями к проекту пользования недрами в таких случаях являются регламентация максимально возможных величин водоотбора и сброса сточных вод, объемов захоронения и концентрации вредных веществ, отходов и сточных вод. В этих случаях учитываются: возможность активизации неблагоприятных геологических процессов; компенсация негативного воздействия в зоне влияния эксплуатации проектируемых сооружений на условия водопользования, экологические условия и эксплуатацию инженерных сооружений; регламентация возможного уменьшения поверхностных водных ресурсов и снижения уровня грунтовых вод в результате действия проектируемого водозабора; организация зон санитарной охраны водозаборов при добыче питьевых и минеральных вод; создание и ведение мониторинга подземных вод в пределах горного отвода и на прилегающей к нему территории.

Горный отвод и охрана недр. Объектом права пользования недрами признается участок недр, индивидуализация которого производится в виде *горного отвода* — геометризованного блока недр, т. е. геометрически определенного пространства недр. Если участок недр предоставляется для геологического изучения, то объект права пользования оформляется как *геологический отвод*.

Отличие горного отвода от геологического отвода заключается в том, что пользователь, получивший горный отвод, имеет исключительное право осуществлять в его границах пользование недрами в соответствии с предоставленной лицензией. Любая деятельность, связанная с использованием недрами в границах горного отвода, может осуществляться только с согласия пользователя недр, которому он предоставлен. Что касается геологического отвода, то

в его границах могут одновременно проводить работы несколько пользователей недр и их взаимоотношения определяются при предоставлении недр в пользование.

Пространственные границы участка недр, предоставляемого в пользование, границы земельного участка или акватории, выделенных для ведения работ, связанных с использованием недрами, обязательно указываются в лицензии на пользование недрами согласно ст. 12 Закона РФ «О недрах». Документы, удостоверяющие горный отвод, определяют его пространственное положение в плане, по глубине и являются неотъемлемой составной частью лицензии на пользование недрами.

Горный или геологический отвод определяют основную сферу реализации прав недропользователя и осуществления его обязанностей. При этом следует иметь в виду, что сферой прав и обязанностей недропользователя является также зона влияния горных работ.

Инструкция по оформлению горных отводов для разработки месторождений полезных ископаемых, утвержденная Федеральным горным и промышленным надзором России и Минприроды России 31 декабря 1997 г., 7 февраля 1998 г. № 58/56¹, предусматривает, что границы горного отвода устанавливаются в целях: обеспечения рационального использования и охраны недр при разработке месторождений полезных ископаемых; охраны окружающей среды от вредного влияния горных работ при добыче полезных ископаемых; обеспечения безопасности при ведении горных работ; защиты интересов недропользователя и государства. Не допускается оставлять за контурами уточненных границ горного отвода запасы полезного ископаемого, предоставленные пользователю недр при лицензировании, а также запасы, разработка которых иным недропользователем по технико-экономическим причинам нецелесообразна. Добыча полезных ископаемых осуществляется после получения документов, удостоверяющих уточненные границы горного отвода, и в пределах этих границ.

При определении границ горного отвода учитываются пространственные контуры месторождения полезного ископаемого, зоны сдвижения горных пород, проектные контуры карьера (разреза), границы безопасного ведения горных и взрывных работ, зоны округов горно-санитарной охраны, зоны охраны от вредного влияния горных разработок и другие факторы, влияющие на состояние недр, земной поверхности и окружающей среды в связи с процессом геологического изучения и использования недр.

¹ БНА. 1998. № 7.

Требования по охране недр предусмотрены в Инструкции о порядке предоставления горных отводов для разработки газовых и нефтяных месторождений, утвержденной постановлением Федерального горного и промышленного надзора России от 11 сентября 1996 г. № 35¹. Границы горного отвода устанавливаются в целях обеспечения рационального использования и охраны недр при разработке месторождений нефти, газа и теплоэнергетических вод, а также водоносных структур, соляных пластов или иных непроницаемых геологических образований, при их использовании для создания хранилищ; охраны окружающей среды от вредного влияния работ по добыче нефти, газа, теплоэнергетических вод или при эксплуатации подземных хранилищ газа и продуктов переработки углеводородов; обеспечения безопасности при ведении работ, защиты интересов недропользователя и государства.

Аналогичные требования содержатся в Инструкции по оформлению горных отводов для использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, утвержденной Минприроды России и Федеральным горным и промышленным надзором России 25 марта 1999 г. № 18/24². Так, при захоронении в установленном порядке вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод границы горного отвода определяются той частью недр, в которой может быть обеспечена их локализация в строго определенных границах.

Требования по охране недр при проектировании, строительстве и вводе в эксплуатацию горнодобывающих предприятий. Выполнение этих требований имеет решающее значение для обеспечения охраны недр в процессе их использования.

Правила охраны недр, утвержденные постановлением Федерального горного и промышленного надзора России от 6 июня 2003 г. № 71³, предусматривают, что строительство и эксплуатация объектов, ведение работ по добыче и первичной переработке полезных ископаемых, геологических и маркшейдерских работ при отсутствии или с отступлениями от утвержденной в установленном порядке проектной документации не разрешается.

В проектной документации должны содержаться обоснования и технические решения:

по уточнению границ горного отвода;

¹ См.: Российские вести. 1996. 17 окт.

² БНА. 1999. № 20.

³ См.: Российская газета. 2003. 19 июня.

оптимальному варианту размещения наземных и подземных сооружений и объектов, охране недр и окружающей среды, способам вскрытия и системам разработки месторождения полезных ископаемых, применению средств механизации и автоматизации производственных процессов, обеспечивающих наиболее полное, комплексное и экономически целесообразное извлечение полезных ископаемых, а также сохранению в недрах и складированию забалансовых запасов для их последующего промышленного освоения;

достижению уровня извлечения полезных ископаемых из недр, обеспечивающему соблюдение установленных нормативов потерь полезных ископаемых, коэффициентов извлечения нефти и газа;

обработке (подготовке) добытых полезных ископаемых, обеспечивающей применение оптимальных схем последующей переработки минерального сырья, рациональное, комплексное извлечение содержащихся в нем основных и попутных полезных компонентов;

рациональному использованию вскрышных и вмещающих пород, а также отходов горнодобывающих и горноперерабатывающих производств;

обезвреживанию или захоронению вредных отходов производства при их наличии;

раздельному складированию и сохранению попутно добываемых, временно не используемых полезных ископаемых, а также отходов производства, содержащих полезные ископаемые и компоненты;

маркшейдерскому и геологическому обеспечению использования участка недр и т. д.

При разработке крупного месторождения полезных ископаемых разными пользователями недр может быть подготовлен комплексный технический проект разработки, предусматривающий: рациональную раскройку месторождения на участки, обеспечивающую наиболее полное извлечение из недр и комплексное использование его запасов; меры, обеспечивающие безопасность населения, охрану недр и окружающей среды; обоснование оптимальной мощности по добыче с каждого участка, очередности отработки участков, пластов и залежей полезных ископаемых разного качества и условий залегания, исключаящих их порчу и необоснованные потери, и т. д. Особые требования по охране недр устанавливаются для разработки месторождений нефти и газа.

Следует особо отметить, что составление проектной документации по выборочной отработке наиболее богатых или находящихся в более благоприятных горно-геологических условиях участков месторождения, пластов и залежей полезных ископаемых, которая приводит к снижению качества остающихся балансовых запасов, их разубоживанию и истощению месторождения, подработке и надработке пластов и залежей, вследствие которых содержащиеся в них запасы полезных ископаемых могут утратить промышленное значение и оказаться потерянными, не допускается.

Проектной документацией на участок недр, залегающий в сложных горно-геологических и других природных условиях, предусматриваются меры, исключаящие или значительно снижающие вредное влияние осложняющих природных факторов на рациональное, комплексное использование участка недр и одновременно обеспечивающие безопасное ведение горных работ, охрану недр и окружающей среды.

Основные данные по проектным решениям, обеспечивающим рациональное, комплексное использование участка недр, охрану недр и окружающей среды, должны содержаться в разделе технического проекта «Охрана недр и окружающей среды».

Нарушения установленных требований охраны недр, выявленные при осуществлении государственного контроля за рациональным использованием и охраной недр, проведении экспертизы, подлежат устранению путем внесения необходимых изменений в проектную документацию.

Соблюдение норм и правил по технологии ведения горных работ. Одной из главных обязанностей недропользователя является 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 таких норм имеет очень важное значение для обеспечения рационального использования недр, их охраны.

В соответствии со ст. 35 Закона РФ «О недрах» в задачи государственного регулирования отношений недропользования входят установление стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, использования и охраны недр, безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, рационального использования и охраны недр, а также осуществление государственного надзора за их соблюдением.

Принимая во внимание важность соблюдения различного рода технологических норм при добыче полезных ископаемых, законо-

дательство. Например, Федеральный закон «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» предусматривает, что технология добычи, подготовки и использования минеральных вод, лечебных грязей, а также других полезных ископаемых, отнесенных к категории природных лечебных ресурсов, должна гарантировать защиту месторождений от преждевременного истощения и загрязнения и защиту полезных ископаемых от утраты лечебных свойств (п. 3 ст. 11).

Соблюдение требований законодательства, стандартов (норм, правил) при первичной переработке минерального сырья. Такого рода требования определены в ст. 23³ Закона РФ «О недрах». 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 в целях совершенствования технологий переработки минерального сырья; наиболее полное использование продуктов и отходов переработки (шламов, пылей, сточных вод и др.); складирование, учет и сохранение временно не используемых продуктов и отходов производства, содержащих полезные компоненты.

Эта статья конкретизирует нормы ст. 23 указанного Закона, которые предусматривают обеспечение рационального комплексного использования и охраны недр и наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов.

Правила охраны недр относят к *первичной переработке* добытого из недр минерального сырья технологические процессы его преобразования в товарные продукты путем физических, химических и комбинированных методов воздействия. При проектировании и производстве работ по первичной переработке минерального сырья должно обосновываться наиболее полное извлечение основных и попутных полезных компонентов, предотвращение сверхнормативных потерь, складирование и сохранение временно не используемого минерального сырья, основных и попутных полезных компонентов, содержащихся в отходах перерабатывающего производства, а также охрана недр и окружающей среды. Производство работ по переработке с отступлениями от утвержденной

в установленном порядке проектной технологической документации не допускается.

Учет и контроль параметров количества и качества минерального сырья и продуктов его переработки, а также потерь основных и попутных компонентов по всем стадиям, операциям и цепочкам технологического процесса, технологическим типам и сортам перерабатываемого минерального сырья осуществляется по данным контрольно-измерительных приборов и систематического опробования.

Обязанности недропользователей по первичной переработке сырья фиксируются в *годовых планах развития горных работ*. Постановлением Федерального горного и промышленного надзора России от 24 ноября 1999 г. № 85 утверждена Инструкция по согласованию годовых планов развития горных работ¹. В этом документе указываются: перечень *нормативов потерь* при переработке полезного ископаемого по каждому из компонентов, извлечение которых предусмотрено лицензией на пользование недрами и проектом перерабатывающего производства (при наличии перерабатывающих производств); применение технологий, повышающих извлечение запасов полезных ископаемых при разработке месторождений твердых полезных ископаемых; рекомендации по повышению уровня рационального и комплексного использования запасов полезных ископаемых.

Соблюдение требований планов и схем развития горных работ, недопущение сверхнормативных потерь, разубоживания и выборочной отработки полезных ископаемых. Выполнение указанных требований — одна из важнейших обязанностей недропользователя. В процессе добычи полезных ископаемых неизбежна потеря их определенной части. В зависимости от видов полезных ископаемых и условий их залегания определяются нормативы такого рода потерь. Они включаются в проекты, планы и схемы ведения горных работ. Планы и схемы развития горных работ обычно составляются в соответствии с проектом горнодобывающего предприятия. При этом учитываются уточненные горно-геологические, инженерно-геологические условия применения новой техники и технологии и улучшение условий, обеспечивающих безопасность работ, при соблюдении требований законодательства об охране недр.

Потери полезных ископаемых при их добыче заранее определяются, и они считаются нормативными, т. е. запланированными.

¹ БНА. 1999. № 52.

Недропользователь вправе вести добычу полезных ископаемых с учетом таких нормативных потерь. В то же время он обязан не допускать незапланированных, т. е. сверхнормативных, потерь. Недропользователи обязаны не допускать разубоживания и выборочной отработки полезных ископаемых.

Выборочная (внепроектная) отработка месторождений, приводящая к необоснованным потерям запасов полезных ископаемых и порче месторождения, согласно ст. 49 Закона РФ «О недрах» рассматривается как нарушение горного законодательства, влекущее применение мер ответственности.

Инструкция по согласованию годовых планов развития горных работ устанавливает требования по обеспечению охраны недр, промышленной безопасности, предотвращению вредного влияния горных разработок на окружающую среду при их составлении. Годовой план развития горных работ и годовая программа работ — документ, который составляется пользователем недр. В нем определяются направления развития горных работ, объемы добычи полезных ископаемых, объемы производства геологоразведочных, рекультивационных, вскрышных, горноподготовительных или подготовительных работ, подготовки (обработки) и переработки минерального сырья (при наличии перерабатывающих производств), иных работ. Все эти работы должны быть предусмотрены условиями лицензий на пользование недрами, техническим проектом, проектными технологическими документами, проектом обустройства. В годовом плане определяются также нормативы потерь полезных ископаемых при их добыче; нормативы потерь полезных ископаемых при переработке минерального сырья (при наличии перерабатывающих производств); мероприятия по охране недр, рациональному, комплексному использованию минерального сырья, промышленной безопасности, предотвращению вредного влияния горных работ на окружающую среду, здания и сооружения.

Годовые планы составляются на основании утвержденного проекта, в соответствии с законодательными и нормативными требованиями в области охраны недр, промышленной безопасности и охраны окружающей среды, условиями лицензии на пользование недрами, соглашений о разделе продукции и подлежат согласованию в установленном порядке.

В решении о согласовании годового плана указываются: перечень согласованных нормативов потерь и разубоживания при добыче по выемочным единицам; перечень нормативов потерь при переработке полезного ископаемого по каждому из компонентов,

извлечение которых предусмотрено лицензией на пользование недрами и проектом перерабатывающего производства; условия по устранению выявленных недостатков годового плана; рекомендации по повышению уровня рационального и комплексного использования запасов полезных ископаемых, промышленной безопасности, охраны окружающей среды и геолого-маркшейдерского обслуживания горных работ.

Производство горных работ без согласованного годового плана, а также с отступлениями от согласованного годового плана не допускается.

Специальные требования предъявляются к охране недр при обосновании нормативов потерь и разубоживания. *Нормативы потерь и разубоживания полезных ископаемых* при добыче устанавливаются на основании технико-экономических расчетов для каждой выемочной единицы, вовлекаемой в отработку в планируемый период, в соответствии с установленными требованиями по нормированию потерь и разубоживания при добыче.

Значение геологической, маркшейдерской и иной документации для обеспечения охраны недр. В соответствии со ст. 24 Закона РФ «О недрах» пользователи недр обязаны обеспечить проведение комплекса геологических, маркшейдерских и иных наблюдений, достаточных для обеспечения нормального технологического цикла работ и прогнозирования опасных ситуаций, своевременное определение и нанесение на планы горных работ опасных зон. Пользователь недр обязан обеспечить ведение геологической, маркшейдерской и иной документации в процессе всех видов пользования недрами и ее сохранность (ст. 22 данного Закона). Выполнение этой обязанности дает возможность иметь представление о состоянии месторождений полезных ископаемых в процессе их эксплуатации и тем самым оценивать деятельность недропользователей.

Постановлением Федерального горного и промышленного надзора России от 22 мая 2001 г. № 18 утверждено Положение о геологическом и маркшейдерском обеспечении промышленной безопасности и охраны недр¹. Организации-недропользователи могут образовывать свои самостоятельные структурные подразделения — службы главного геолога и главного маркшейдера либо привлекать по договору сторонние организации или физических лиц, имеющих лицензии на производство соответствующих работ.

¹ БНА. 2001. № 24.

Деятельность служб осуществляется в соответствии с условиями лицензий на производство маркшейдерских работ (служба главного маркшейдера) и на эксплуатацию горных производств и объектов (служба главного геолога), положениями, разработанными в соответствии с данным Положением, а также другими нормативными правовыми актами.

Одной из главных задач руководителей маркшейдерской и геологической служб, осуществляющих производственный контроль, является доведение до руководителей участков, цехов и других подразделений организаций-недропользователей обязательных для исполнения указаний по вопросам маркшейдерского и геологического обеспечения горных работ, а также по устранению нарушений требований законодательства о недрах, промышленной безопасности, охране недр и окружающей природной среды, проектной и технологической документации, годовых планов развития горных работ (годовых программ работ). Цель этой деятельности заключается в предотвращении случаев аварий и травматизма, сверхнормативных потерь полезных ископаемых, выборочной отработки богатых участков месторождений, приводящей к необоснованным потерям запасов полезных ископаемых, и др.

Правила охраны недр предусматривают, что геологическое и маркшейдерское обеспечение использования участка недр включает:

ведение установленной геологической и маркшейдерской документации, ее сохранение, а также сохранение наблюдательных режимных скважин на подземные воды, маркшейдерских знаков, знаков санитарных (горно-санитарных) зон и округов, дубликатов проб полезных ископаемых и керна, которые необходимы при дальнейшем использовании участка недр, а также для его охраны;

маркшейдерские замеры объемов добытых полезных ископаемых и произведенных горных работ;

учет состояния и движения запасов, потерь и разубоживания (засорения) полезных ископаемых (геолого-маркшейдерский учет запасов), учет попутно добываемых, временно не используемых полезных ископаемых, вскрышных и вмещающих пород и образующихся отходов производства, содержащих полезные компоненты;

обоснование нормативов потерь полезных ископаемых и коэффициентов извлечения нефти и газа при их добыче и т. д.

Графическая геологическая документация составляется на основе маркшейдерских планов. Рабочая геологическая и маркшейдерская документация пополняется по мере накопления фак-

тического материала. Сводная геологическая и маркшейдерская документация пополняется ежеквартально. В организации пользователя недр ведется книга геологических и маркшейдерских указаний.

Обеспечение полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр. Это требование ст. 23 Закона РФ «О недрах» реализуется путем выполнения комплекса обязанностей, возлагаемых на недропользователей ст. 22 данного Закона. Пользователь недр обязан обеспечивать: соблюдение требований технических проектов, планов и схем развития горных работ; недопущение сверхнормативных потерь, разубоживания и выборочной отработки полезных ископаемых; ведение геологической, маркшейдерской и иной документации в процессе всех видов пользования недрами и ее сохранность. К числу обязанностей недропользователя относятся: представление геологической информации в федеральный и соответствующий территориальный фонды геологической информации; представление достоверных данных о разведанных, извлекаемых и оставляемых в недрах запасах полезных ископаемых, содержащихся в них компонентах, об использовании недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, в федеральный и соответствующий территориальный фонды геологической информации, в органы государственной статистики.

Пользователи недр, осуществляющие первичную переработку получаемого ими из недр минерального сырья, обязаны согласно ст. 23³ Закона РФ «О недрах» обеспечивать: строгое соблюдение технологических схем переработки минерального сырья, способствующих рациональному, комплексному извлечению содержащихся в нем полезных компонентов; дальнейшее изучение технологических свойств и состава минерального сырья, проведение опытных технологических испытаний в целях совершенствования технологий переработки минерального сырья; наиболее полное использование продуктов и отходов переработки (шламов, пылей, сточных вод и др.); складирование, учет и сохранение временно не используемых продуктов и отходов производства, содержащих полезные компоненты, и др.

Эти же цели преследуют проведение *государственной экспертизы запасов полезных ископаемых* (ст. 29 данного Закона) и *государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых* (ст. 30 названного Закона), который ведется в целях обеспечения разработки федеральных и региональных программ геологического изучения недр, комплексного использования месторождений по-

лезных ископаемых, рационального размещения предприятий по их добыче, а также в других народнохозяйственных целях.

В процессе ведения *государственного баланса запасов полезных ископаемых* в соответствии со ст. 31 Закона РФ «О недрах» получают информацию о количестве, качестве и степени изученности запасов каждого вида полезных ископаемых по месторождениям, имеющим промышленное значение; об их размещении; о степени промышленного освоения; о добыче, потерях и об обеспеченности промышленности разведанными запасами полезных ископаемых.

Правовая охрана недр от загрязнения. Загрязнение недр происходит при проведении работ, связанных с использованием недрами, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ, в том числе радиоактивных, отходов производства, при сбросе сточных вод.

Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» определяет *радиоактивные вещества* как не относящиеся к ядерным материалам вещества, испускающие ионизирующее излучение. К *радиоактивным отходам* относятся ядерные материалы и радиоактивные вещества, дальнейшее использование которых не предусматривается. Статья 48 этого Закона закрепляет правило о том, что при хранении или захоронении радиоактивных отходов должны быть обеспечены их надежная изоляция от окружающей среды, защита настоящего и будущих поколений, биологических ресурсов от радиационного воздействия сверх установленных нормами и правилами в области использования атомной энергии пределов. Хранение или захоронение радиоактивных отходов допускается только в специально предназначенных для этого пунктах хранения. Хранение или захоронение радиоактивных отходов должно предусматриваться проектной либо технической документацией в качестве обязательного этапа любого цикла ядерной технологии. Порядок организации, сбора и захоронения радиоактивных отходов, а также органы, осуществляющие данную деятельность, определяются Правительством РФ.

Статья 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды» запрещает сброс отходов производства и потребления, в том числе радиоактивных отходов, в подземные водные объекты, в недра. Аналогичный запрет предусмотрен в ст. 56 ВдК РФ. Захоронение в водных объектах ядерных материалов, радиоактивных веществ запрещается. Запрещен также сброс в водные объекты сточных вод, содержание в которых радиоактивных веществ, пестицидов, агрохимикатов и других опасных для здоровья человека

веществ и соединений превышает нормативы допустимого воздействия на водные объекты.

Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ст. 27) предусматривает, что захоронение радиоактивных веществ, материалов и отходов, являющихся источниками физических факторов воздействия на человека, допускается при наличии санитарно-эпидемиологических заключений о соответствии условий работы с источниками физических факторов воздействия на человека санитарным правилам.

Несколько иначе регулирует вопросы захоронения радиоактивных отходов Закон РФ «О недрах». Согласно ст. 1 данного Закона специфические отношения, связанные с захоронением радиоактивных отходов и токсичных веществ, могут регулироваться другими федеральными законами с соблюдением принципов и положений, установленных этим Законом.

В соответствии с п. 1 ст. 10¹ Закона РФ «О недрах» Правительство РФ вправе принять решение о предоставлении в пользование участка недр для целей захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в *глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов.*

Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» определяет *опасные отходы* как отходы, которые содержат вредные вещества, обладающие опасными свойствами (токсичностью, взрывоопасностью, пожароопасностью, высокой реакционной способностью) или содержащие возбудителей инфекционных болезней, либо которые могут представлять непосредственную или потенциальную опасность для окружающей природной среды и здоровья человека самостоятельно или при вступлении в контакт с другими веществами. Под захоронением отходов понимается изоляция отходов, не подлежащих дальнейшему использованию, в специальных хранилищах в целях предотвращения попадания вредных веществ в окружающую природную среду.

Лицо, осуществляющее захоронение радиоактивных и опасных отходов, должно получить лицензию на право пользования недрами. В соответствии со ст. 9 Закона РФ «О недрах» пользователями недр при ведении работ по добыче радиоактивного сырья и захоронению радиоактивных материалов, токсичных и иных опасных отходов могут быть только юридические лица, зарегистрированные на территории РФ и имеющие разрешения (лицензии), выданные уполномоченным на то федеральным органом исполнительной власти, на ведение работ по добыче и использованию радиоактивных материалов, токсичных и иных опасных отходов.

Ликвидация, консервация горных предприятий и охрана недр. Соблюдение установленного порядка ликвидации и консервации горнодобывающих предприятий важно для обеспечения охраны недр. Предприятия по добыче полезных ископаемых и подземные сооружения, не связанные с добычей полезных ископаемых, подлежат ликвидации или консервации по истечении срока действия лицензии или при досрочном прекращении пользования недрами. До завершения процесса ликвидации или консервации пользователь недр несет ответственность, возложенную на него законодательством о недрах (ст. 26 Закона РФ «О недрах»).

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. При ликвидации и консервации предприятия по добыче полезных ископаемых или его части, а также подземного сооружения, не связанного с добычей полезных ископаемых, геологическая, маркшейдерская и иная документация пополняется на момент завершения работ и сдается в установленном порядке на хранение.

Ликвидация и консервация предприятия по добыче полезных ископаемых или подземного сооружения, не связанного с добычей полезных ископаемых, считаются законченными после подписания акта о ликвидации или консервации органами, предоставившими лицензию, и органом государственного горного надзора.

Консервация и ликвидация горных выработок и иных сооружений, связанных с использованием недр, осуществляются за счет средств предприятий — пользователей недр. Консервация и ликвидация горных выработок и иных сооружений, связанных с использованием недр, в соответствии с соглашением о разделе продукции осуществляются за счет средств создаваемого инвестором ликвидационного фонда, размер, порядок формирования и использования которого определяются таким соглашением в соответствии с законодательством РФ.

Постановлением Федерального горного и промышленного надзора России от 2 июня 1999 г. № 33 утверждена Инструкция о порядке ведения работ по ликвидации и консервации опасных производственных объектов, связанных с использованием недрами¹.

¹ БНА. 1999. № 29.

Предупреждение самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых. В соответствии со ст. 23 Закона РФ «О недрах» в число основных требований по рациональному использованию и охране недр включаются предупреждение самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых и соблюдение установленного порядка использования этих площадей в иных целях, обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов полезных ископаемых, охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку. Согласно ст. 22 Закона РФ «О недрах» пользователь недр имеет право ограничивать застройку площадей залегания полезных ископаемых в границах предоставленного ему горного отвода. Условия застройки площадей залегания полезных ископаемых содержатся также в ст. 25 указанного Закона.

Детально порядок регулирования застройки таких площадей урегулирован в Административном регламенте предоставления Федеральным агентством по недропользованию государственной услуги по выдаче 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, утвержденном приказом Минприроды России от 3 марта 2010 г. № 59¹.

Правовая охрана участков недр, имеющих особое научное или культурное значение. Согласно ст. 33 Закона РФ «О недрах» редкие геологические обнажения, минералогические образования, палеонтологические объекты и другие участки недр, представляющие особую научную или культурную ценность, могут быть объявлены в установленном порядке геологическими заповедниками, заказниками либо памятниками природы или культуры. Всякая деятельность, нарушающая сохранность указанных заповедников, заказников и памятников, запрещается.

В случае обнаружения при пользовании недрами редких геологических и минералогических образований, метеоритов, палеонтологических, археологических и других объектов, представляющих интерес для науки или культуры, пользователи недр обязаны приостановить работы на соответствующем участке и сообщить об этом органам, предоставившим лицензию.

¹ БНА. 2010. № 18.

§ 2. Правовая охрана окружающей природной среды от вредного влияния горных работ

Правовая охрана окружающей природной среды и право недропользования. Горные работы оказывают весьма существенное вредное воздействие на состояние природной среды. Добыча полезных ископаемых открытым способом приводит к сокращению площадей сельскохозяйственных угодий, земель, покрытых лесами. Промышленная деятельность в карьерах, шахтах, работа обогатительных фабрик приводит к загрязнению водных объектов, загрязнению атмосферного воздуха. При добыче полезных ископаемых большие объемы загрязненных вод откачиваются из карьеров и шахт и сбрасываются в водные объекты и т. д.

Для того чтобы предотвратить эти неблагоприятные последствия или свести их к минимуму, горное законодательство (ст. 22 Закона РФ «О недрах») обязывает недропользователей соблюдать утвержденные в установленном порядке стандарты (нормы, правила), регламентирующие условия атмосферного воздуха, земель, лесов, вод, а также зданий и сооружений от вредного влияния работ, связанных с использованием недрами.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» предусматривает экологические требования при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных объектов, которые имеют общий характер (ст. 34). Размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация, консервация и ликвидация зданий, строений, сооружений и иных объектов, оказывающих прямое или косвенное негативное воздействие на окружающую среду, осуществляются в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды. При этом должны предусматриваться мероприятия по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности.

Нарушение требований в области охраны окружающей среды влечет приостановление по решению суда размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов.

Прекращение в полном объеме размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и

иных объектов при нарушении требований в области охраны окружающей среды осуществляется на основании решения суда и (или) арбитражного суда.

Статья 35 Федерального закона «Об охране окружающей среды» требует, чтобы при размещении зданий, строений, сооружений и иных объектов было обеспечено выполнение требований в области охраны окружающей среды, восстановления природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности с учетом ближайших и отдаленных экологических, экономических, демографических и иных последствий эксплуатации указанных объектов и соблюдением приоритета сохранения благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов.

Следует отметить, что ст. 36 названного Закона запрещает изменение стоимости проектных работ и утвержденных проектов за счет исключения из таких работ и проектов планируемых мероприятий по охране окружающей среды при проектировании строительства, реконструкции, технического перевооружения, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов. Проекты, по которым не имеются положительные заключения государственной экологической экспертизы, утверждению не подлежат, и работы по их реализации финансировать запрещается.

Согласно ст. 37 данного Закона запрещаются строительство и реконструкция зданий, строений, сооружений и иных объектов до утверждения проектов и до установления границ земельных участков на местности, а также изменение утвержденных проектов в ущерб требованиям в области охраны окружающей среды. При осуществлении строительства и реконструкции зданий, строений, сооружений и иных объектов принимаются меры по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством РФ.

В соответствии с Федеральным законом «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 16) при проектировании, размещении, строительстве, реконструкции и эксплуатации объектов хозяйственной и иной деятельности должно обеспечиваться не превышение нормативов качества атмосферного воздуха в соответствии с экологическими, санитарно-гигиеническими, а также со строительными нормами и правилами в части нормативов площадей озелененных территорий.

В проектах строительства объектов хозяйственной и иной деятельности, которые могут оказать вредное воздействие на качество атмосферного воздуха, должны предусматриваться меры по уменьшению выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и их обезвреживанию в соответствии с требованиями, установленными федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды и другими федеральными органами исполнительной власти.

Размещение объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих вредное воздействие на качество атмосферного воздуха, согласовывается с федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды или с его территориальными органами и другими федеральными органами исполнительной власти или с их территориальными органами.

При вводе в эксплуатацию новых и (или) реконструированных объектов хозяйственной и иной деятельности, осуществляющих выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, должно обеспечиваться непревышение технических нормативов выбросов и ПДВ, предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух. 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 атмосферу. Запрещаются проектирование, размещение и строительство объектов хозяйственной и иной деятельности, функционирование которых может привести к неблагоприятным изменениям климата и озонового слоя Земли, ухудшению здоровья людей, уничтожению генетического фонда растений и генетического фонда животных; наступлению необратимых последствий для людей и окружающей природной среды.

Правила охраны недр предусматривают, что в проектной документации на участок недр, залегающий в сложных горно-геологических и других природных условиях, должны предусматриваться меры, исключаящие или значительно снижающие вредное влияние осложняющих природных факторов на рациональное, комплексное использование участка недр и одновременно обеспечивающие безопасное ведение горных работ и окружающей среды.

Маркшейдерские и геологические работы должны обеспечить технологически эффективное и безопасное ведение горных

работ, охрану зданий, сооружений, природных объектов и земной поверхности.

В годовых планах также должны содержаться обоснования и технические решения по безопасному ведению горных работ, включая меры по охране зданий, сооружений и природных объектов, расположенных на земной поверхности в зоне вредного влияния горных разработок. Эти планы должны предусматривать систему наблюдений за вредным влиянием горных работ на окружающую среду (горно-экологический мониторинг).

В соответствии со ст. 22 Закона РФ «О недрах» пользователь недр обязан обеспечить приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования. Статья 88 ЗК РФ закрепляет правило, что организациям горнодобывающей и нефтегазовой промышленности земельные участки для разработки полезных ископаемых предоставляются после оформления горного отвода, утверждения проекта рекультивации земель, восстановления ранее обработанных земель. Особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья предоставляются после обработки других сельскохозяйственных угодий, расположенных в границах горного отвода. Порядок проведения работ по рекультивации земель определен в постановлении Правительства РФ от 23 февраля 1994 г. № 140.

Ограничение пользования недрами в интересах охраны окружающей природной среды. Согласно ст. 8 Закона РФ «О недрах» пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей природной 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 природной среде. Пользование недрами на особо охраняемых территориях производится в соответствии со статусом этих территорий.

Согласно ст. 80 Федерального закона «Об охране окружающей среды» требования об ограничении, приостановлении или прекращении деятельности юридических и физических лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, рассматриваются судом или арбитражным судом.

Допускается ограничение использования недр в интересах охраны животного мира. Так, ст. 22 Федерального закона «О живот-

ном мире» предусматривает, что любая деятельность, влекущая за собой изменение среды обитания объектов животного мира и ухудшение условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, должна осуществляться с соблюдением требований, обеспечивающих охрану животного мира. При размещении, проектировании и строительстве предприятий, сооружений и других объектов, проведении геологоразведочных работ, добыче полезных ископаемых и осуществлении других видов хозяйственной деятельности должны предусматриваться и проводиться мероприятия по сохранению среды обитания объектов животного мира и условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, а также по обеспечению неприкосновенности защитных участков территорий и акваторий.

Глава 18. Правовая охрана животного мира

§ 1. Правовая охрана животного мира и среды его обитания

Юридическое понятие «животный мир». В основе юридического понятия «животный мир» лежат представления о животном мире как объекте природы, сформулированные в естественных науках и получившие свое выражение в законодательстве. Федеральный закон «О животном мире» (ст. 1) дает следующее определение животного мира. *Животный мир* — это совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию РФ и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации. Неотъемлемым элементом содержания данного понятия является понятие *объект животного мира*. Это организм животного происхождения (дикое животное).

Правовое определение животного мира основано на нескольких юридически значимых признаках, которым должен отвечать объект животного мира для того, чтобы он был признан в качестве такового¹.

Во-первых, объект животного мира должен быть частью окружающей среды, являться принадлежностью природной среды. Дикое животное, рыбы, птицы, изъятые из природной среды, являющиеся промысловой продукцией, оторванные от естественных

¹ См.: Колбасов О. С. Право собственности на животный мир // Развитие аграрно-правовых наук. М., 1980. С. 58—62.

условий обитания, содержащиеся в неволе, не являются объектами животного мира. Законодательство РФ об охране и использовании животного мира регулирует отношения в области охраны и использования объектов животного мира, обитающих в условиях естественной свободы. Что касается отношений по поводу охраны и использования сельскохозяйственных и других одомашненных животных, а также диких животных, которые содержатся в неволе, то эти отношения — предмет регулирования других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации (ст. 3 Федерального закона «О животном мире»).

Признак нахождения объекта животного мира в состоянии естественной свободы имеет в определенной мере условный характер, применительно к случаям нахождения животных, например, в вольерах, загонах и т. п., т. е. в условиях, максимально приближенных к естественной среде их обитания. Этих животных искусственно подкармливают, однако среда их обитания ограничена. Тем не менее отношения по поводу охраны и использования объектов животного мира, содержащихся в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания в целях сохранения ресурса и генетического фонда объектов животного мира и в иных научных и воспитательных целях, регулируются законодательством о животном мире (ст. 3 названного Закона).

Во-вторых, объект животного мира должен находиться в живом состоянии. Погибший, добытый и убитый человеком объект животного мира перестает быть частью животного мира. Изменяется его правовой режим, он становится объектом имущественных отношений, которые не регулируются законодательством о животном мире. Имущественные отношения в области охраны и использования животного мира регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено Федеральным законом «О животном мире», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В-третьих, объект животного мира должен находиться в пределах территории РФ, континентального шельфа или исключительной экономической зоны Российской Федерации, т. е. в пределах юрисдикции нашего государства. Специфика отношений по поводу использования и охраны объектов животного мира, обитающих на континентальном шельфе или в пределах исключительной экономической зоны, отражена в федеральных законах «Об исключительной экономической зоне Российской

Федерации» и «О континентальном шельфе Российской Федерации».

Так, ст. 4 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» определяет *природные ресурсы исключительной экономической зоны* как водные биологические ресурсы и неживые ресурсы, находящиеся в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах. *Водные биологические ресурсы (живые ресурсы) исключительной экономической зоны* — это рыбы, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие водные животные и растения, находящиеся в состоянии естественной свободы, за исключением живых организмов «сидячих видов» морского дна и его недр, использование которых регулируется Федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации».

Согласно ст. 4 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» *природные ресурсы континентального шельфа* — минеральные и другие неживые ресурсы морского дна и его недр, а также *живые организмы*, относящиеся к «сидячим видам», т. е. организмы, которые в период, когда возможна их добыча (вылов), находятся в неподвижном состоянии на морском дне или под ним либо не способны передвигаться иначе, как находясь в постоянном физическом контакте с морским дном или его недрами.

Отношения в области охраны и использования объектов животного мира континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации регулируются Федеральным законом «О животном мире» в той мере, в какой это допускается федеральными законами и нормами международного права (ст. 3 Федерального закона «О животном мире»).

В-четвертых, к числу объектов животного мира относятся не все живые организмы, отвечающие указанным выше признакам, а только те из них, которые представляют собой самостоятельные материальные объекты. Например, не признаются объектами животного мира микроорганизмы, составляющие неотъемлемую составную часть почвы. Эти живые организмы не могут быть отделены от почвы, не могут быть самостоятельным объектом владения, пользования и т. д., т. е. они не могут быть индивидуализированы. Соответственно, такие живые организмы не включаются в содержание предмета правового регулирования законодательства об охране животного мира.

Ограничения и запреты на использование животного мира. Задача охраны животного мира решается путем осуществления специаль-

ных мер, направленных на сохранение отдельных объектов животного мира и охрану среды их обитания.

Одним из правовых способов охраны животного мира является установление ограничений и запретов на использование этого объекта природы (ст. 21 указанного Закона). В целях сохранения и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания осуществление отдельных видов пользования животным миром, а также пользование определенными объектами животного мира могут быть ограничены, приостановлены или полностью запрещены на определенных территориях и акваториях либо на определенных сроки. Такого рода ограничения и запреты возможны на основании решения федерального органа исполнительной власти или высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ по представлению специально уполномоченного государственного органа по охране, федеральному государственному надзору и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

Сохранение объектов животного мира возможно путем изменения вида пользования животным миром с запрещением изъятия объектов животного мира из среды обитания и организации использования этих объектов без изъятия в культурно-просветительных, рекреационных и эстетических целях, включая организацию экологического туризма.

Например, ч. 2 ст. 8 Федерального закона «Об охране озера Байкал» предусматривает, что особенности охраны, вылова (добычи) байкальских омуля, нерпы и других эндемичных видов водных животных (т. е. распространенных только в озере Байкал), а также сбора эндемичных видов водных растений устанавливаются Правительством РФ.

Согласно постановлению Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 67 «Об особенностях охраны, вылова (добычи) эндемичных видов водных животных и сбора эндемичных видов водных растений озера Байкал»¹ запрещены вылов байкальского омуля на путях нерестовых миграций, за исключением его вылова в научно-исследовательских, контрольных и рыбоводных целях, а также добыча байкальской нерпы в период щенки.

Правовая охрана среды обитания животного мира. Статья 22 Федерального закона «О животном мире» предусматривает, что любая деятельность, результатами которой являются изменение среды обитания объектов животного мира и ухудшение условий их

¹ СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 533.

размножения, нагула, отдыха и путей миграции, должна осуществляться с соблюдением требований, обеспечивающих охрану животного мира. Хозяйственная деятельность, связанная с использованием объектов животного мира, должна осуществляться таким образом, чтобы разрешенные для использования объекты животного мира не ухудшали собственную среду обитания и не причиняли вреда сельскому, водному и лесному хозяйству.

Очень важным является требование о том, что при размещении, проектировании и строительстве населенных пунктов, предприятий, сооружений и других объектов, совершенствовании существующих и внедрении новых технологических процессов, введении в хозяйственный оборот целинных земель заболоченных, прибрежных и занятых кустарниками территорий, мелиорации земель, осуществлении лесных пользований, проведении геологоразведочных работ, добыче полезных ископаемых, определении мест выпаса и прогона сельскохозяйственных животных, разработке туристических маршрутов и организации мест массового отдыха населения и осуществлении других видов хозяйственной деятельности должны предусматриваться и проводиться мероприятия по сохранению среды обитания объектов животного мира и условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, а также по обеспечению неприкосновенности защитных участков территорий и акваторий.

В случаях размещения, проектирования и строительства аэродромов, железнодорожных, шоссейных, трубопроводных и других транспортных магистралей, линий электропередачи и связи, а также каналов, плотин и иных гидротехнических сооружений должны разрабатываться и осуществляться мероприятия, обеспечивающие сохранение путей миграции объектов животного мира и мест их постоянной концентрации, в том числе в период размножения и зимовки.

Независимо от видов особо охраняемых природных территорий для того, чтобы сохранить места обитания редких, находящихся под угрозой исчезновения и ценных в хозяйственном и научном отношении объектов животного мира, выделяются *защитные участки территорий и акваторий, имеющие местное значение*. Такие участки необходимы для осуществления жизненных циклов животных (размножения, выращивания молодняка, нагула, отдыха, миграции и др.). На защитных участках территорий и акваторий запрещаются отдельные виды хозяйственной деятельности или регламентируются сроки и технологии их проведения, если они нарушают жизненные циклы объектов животного мира. Специ-

ально уполномоченные государственные органы по охране, федеральному государственному надзору и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания вправе вносить предложения об организации видовых заказников на указанных защитных участках территорий и акваторий.

При выделении защитных участков территории с ограничением хозяйственной деятельности на них собственнику, владельцу или арендатору этих участков выплачивается компенсация в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ.

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».

Регулирование численности животного мира. Важной мерой по охране животного мира является регулирование численности животного мира. В целях охраны здоровья населения, устранения угрозы для жизни человека, предохранения от заболеваний сельскохозяйственных и других домашних животных, предотвращения нанесения ущерба народному хозяйству, животному миру и среде его обитания осуществляются меры по регулированию численности отдельных объектов животного мира.

Регулирование численности отдельных объектов животного мира должно осуществляться способами, исключающими причинение вреда другим объектам животного мира и обеспечивающими сохранность среды их обитания. В этих случаях должны учитываться заключения научных организаций, решающих проблемы в данной области, а также этот вопрос должен согласовываться со специально уполномоченными государственными органами, осуществляющими охрану земельных, водных и лесных ресурсов. Объекты животного мира, численность которых подлежит регулированию, а также порядок регулирования определяются специально уполномоченным государственным органом (ст. 27 Федерального закона «О животном мире»).

Статья 8 Федерального закона «Об охране озера Байкал» устанавливает правило, что в целях охраны байкальских омуля, нерпы и других видов водных животных, а также видов водных растений, распространенных только в озере Байкал, за исключением водных животных и растений, занесенных в Красную книгу РФ, Правительством РФ или уполномоченным им федеральным органом ис-

полнительной власти определяются допустимый объем вылова (добычи) байкальских омуля, нерпы и других эндемичных видов водных животных, сбора эндемичных видов водных растений, сроки вылова байкальского омуля и перечень орудий его вылова, сроки добычи байкальской нерпы и перечень орудий ее добычи, а также сроки сбора эндемичных видов водных растений.

Регулирование численности объектов животного мира неразрывно связано с нормированием в области использования и охраны животного мира и среды его обитания. Нормирование в области использования и охраны животного мира и среды его обитания осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О животном мире» и другими федеральными законами, а также иными законами и другими нормативными правовыми актами субъектов РФ и заключается в установлении объемов (лимитов) изъятия объектов животного мира, а также стандартов, нормативов и правил в области использования и охраны животного мира и среды его обитания.

Правовая охрана животного мира при осуществлении производственных процессов. Согласно ст. 28 Федерального закона «О животном мире» юридические лица и граждане обязаны принимать меры по предотвращению заболеваний и гибели объектов животного мира при проведении сельскохозяйственных и других работ, а также при эксплуатации ирригационных и мелиоративных систем, транспортных средств, линий связи и электропередачи.

Государственный орган ветеринарного надзора и государственный орган санитарно-эпидемиологического надзора осуществляют контроль за возникновением и распространением заболеваний объектов животного мира, регистрацию всех выявленных случаев заболеваний объектов животного мира и предпринимают необходимые меры по предотвращению возникновения и распространения заболеваний и их ликвидации. В случае возникновения заболеваний объектов животного мира, опасных для здоровья человека и домашних животных, указанные государственные органы обязаны оповещать об этом органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, а также население через средства массовой информации.

Запрещается выжигание растительности, хранение и применение ядохимикатов, удобрений, других опасных для объектов животного мира и среды их обитания материалов, сырья и отходов производства без осуществления мер, гарантирующих предотвращение заболеваний и гибели объектов животного мира, а также ухудшения среды их обитания. Для того чтобы снизить вредное

воздействие на животный мир, применение химических препаратов защиты растений и других препаратов должно сочетаться с осуществлением агротехнических, биологических и других мероприятий. Правила разработки, проведения испытаний и нормативы применения химических и биологических препаратов, а также перечень этих препаратов утверждаются специально уполномоченным государственным органом по охране окружающей природной среды, санитарно-эпидемиологического надзора и агрохимической службы РФ с учетом международных стандартов.

Требования по предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, трубопроводов, линий связи и электропередачи утверждены постановлением Правительства РФ от 13 августа 1996 г. № 997¹. Требования регулируют производственную деятельность в целях предотвращения гибели объектов животного мира, обитающих в условиях естественной свободы, в результате: изменения среды обитания и нарушения путей миграции; попадания в водозаборные сооружения, узлы производственного оборудования, под движущийся транспорт и сельскохозяйственные машины; строительства промышленных и других объектов добычи, переработки и транспортировки сырья; столкновения с проводами и электрошока, воздействия электромагнитных полей, шума, вибрации; технологических процессов животноводства и растениеводства.

Требования подлежат выполнению при осуществлении производственных процессов в сельском, лесном хозяйстве и лесной промышленности, на производственных площадках с открыто размещенным оборудованием, гидросооружениях и водохранилищах, в местах размещения сырья и вспомогательных материалов, на водных транспортных путях и магистралах автомобильного, железнодорожного транспорта и аэродромах, а также при эксплуатации трубопроводов, линий электропередачи мощностью от 6 кВ и выше и линий проводной связи.

Чтобы предотвратить гибель объектов животного мира, запрещаются:

выжигание растительности, хранение и применение ядохимикатов, удобрений, химических реагентов, горюче-смазочных материалов и других опасных для объектов животного мира и среды их обитания материалов, сырья и отходов производства без осущест-

¹ СЗ РФ. 1996. № 37. Ст. 4290.

вления мер, гарантирующих предотвращение заболеваний и гибели объектов животного мира, ухудшения среды их обитания;

установление сплошных, не имеющих специальных проходов заграждений и сооружений на путях массовой миграции животных;

устройство в реках или протоках запаней или установление орудий лова, размеры которых превышают две трети ширины водотока;

расчистка просек под линиями связи и электропередачи вдоль трубопроводов от подроста древесно-кустарниковой растительности в период размножения животных и т. д.

Правовая охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира. Редкие и находящиеся под угрозой исчезновения объекты животного мира заносятся в Красную книгу РФ или красные книги субъектов РФ. Эти объекты животного мира подлежат особой охране (ст. 24 Федерального закона «О животном мире»).

Согласно ст. 60 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в целях охраны и учета редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов учреждаются Красная книга РФ и красные книги субъектов РФ. Растения, животные и другие организмы, относящиеся к видам, занесенным в красные книги, повсеместно подлежат изъятию из хозяйственного использования. В целях сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов их генетический фонд подлежит сохранению в низкотемпературных генетических банках, а также в искусственно созданной среде обитания. Запрещается деятельность, ведущая к сокращению численности этих растений, животных и других организмов и ухудшающая среду их обитания.

Не допускаются действия, которые могут привести к гибели, сокращению численности или нарушению среды обитания объектов животного мира, занесенных в красные книги. Юридические лица и граждане, осуществляющие хозяйственную деятельность на территориях и акваториях, где обитают животные, занесенные в красные книги, несут ответственность за сохранение и воспроизводство этих объектов животного мира в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ.

Оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу РФ, допускается в исключительных случаях. Для этого необходимо получить разрешение (распорядительную ли-

цензию), которое выдается специально уполномоченным государственным органом по охране окружающей природной среды в порядке, предусмотренном Правительством РФ. Содержание указанных животных в неволе и выпуск их в естественную природную среду также допускаются только в исключительных случаях, которые определяются Правительством РФ (ст. 24 Федерального закона «О животном мире»).

Действует постановление Правительства РФ от 19 февраля 1996 г. № 158 «О Красной книге Российской Федерации»¹. Красная книга РФ ведется Федеральной службой по надзору в сфере природопользования. В ее основе лежат систематически обновляемые данные о состоянии и распространении редких и находящихся под угрозой исчезновения видов (подвидов, популяций) диких животных и дикорастущих растений и грибов, обитающих (произрастающих) на территории РФ, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации. Красная книга РФ — это официальный документ, содержащий свод сведений об указанных объектах животного и растительного мира, а также о необходимых мерах по их охране и восстановлению.

Изъятие из естественной природной среды объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу РФ, допускается в исключительных случаях в порядке, установленном законодательством РФ. Приказом Госкомэкологии России от 3 октября 1997 г. № 419-а утвержден Порядок ведения Красной книги Российской Федерации².

Правила добывания объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, за исключением водных биологических ресурсов, утверждены постановлением Правительства РФ от 6 января 1997 г. № 13³. Предусмотрено, что добывание объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу РФ, за исключением водных биологических ресурсов, допускается в исключительных случаях в целях сохранения этих объектов, регулирования их численности, охраны здоровья населения, устранения угрозы для жизни человека, предохранения от массовых заболеваний сельскохозяйственных и других домашних животных, обеспечения

¹ СЗ РФ. 1996. № 9. Ст. 808.

² БНА. 1998. № 2.

³ СЗ РФ. 1997. № 3. Ст. 385.

традиционных нужд коренных малочисленных народов и в иных целях.

Добывание объектов животного мира производится только на основании разрешения, выдаваемого Росприроднадзором. Порядок выдачи разрешений (распорядительных лицензий) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, утвержден постановлением Правительства РФ от 19 февраля 1996 г. № 156¹.

Правовой режим зоологических коллекций. Зоологические коллекции (фондовые научные коллекции зоологических институтов, университетов, музеев, а также собрания чучел, препаратов и частей объектов животного мира, живые коллекции зоопарков, зоосадов, цирков, питомников, аквариумов, океанариумов и других учреждений), представляющие научную, культурно-просветительную, учебно-воспитательную и эстетическую ценность, отдельные выдающиеся коллекционные экспонаты независимо от формы их собственности подлежат государственному учету. Порядок государственного учета, пополнения, хранения, приобретения, продажи, пересылки, вывоза за пределы Российской Федерации и ввоза в нее зоологических коллекций или отдельных экспонатов определяет Правительство РФ. На юридических лиц и граждан, которые являются владельцами таких коллекций и экспонатов, возложена обязанность соблюдать порядок их учета, хранения, использования и пополнения (ст. 29 Федерального закона «О животном мире»).

17 июля 1996 г. принято постановление Правительства РФ № 823 «О порядке государственного учета, пополнения, хранения, приобретения, продажи, пересылки, вывоза за пределы Российской Федерации и ввоза на ее территорию зоологических коллекций»². Государственный учет зоологических коллекций, представляющих научную, культурно-просветительную, учебно-воспитательную и эстетическую ценность, а также отдельных выдающихся коллекционных экспонатов независимо от форм собственности и ведение на основе такого учета *реестра зоологических коллекций* осуществляет Росприроднадзор. Определение научной, культурно-просветительной, учебно-воспитательной и эстетической ценности коллекций производится экспертной группой по зоологическим коллекциям в соответствии с положением о зоологических коллекциях, утверждаемым Минприроды России.

¹ СЗ РФ. 1996. № 9. Ст. 807.

² СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3718.

Зоологическая коллекция включается в реестр на основании заключения экспертной группы. В этом случае владельцу зоологической коллекции выдается свидетельство установленной формы Росприроднадзором или ее территориальным органом. Владельцы зоологических коллекций, поставленных на государственный учет, обязаны обеспечивать их надлежащее хранение и содержание, сохранность при транспортировке и пересылке. Порядок хранения (содержания), транспортировки и пересылки зоологических коллекций устанавливается положением о зоологических коллекциях. Положение о зоологических коллекциях утверждено приказом Госкомэкологии России от 30 сентября 1997 г. № 411¹.

Приобретение, продажа и другие сделки с зоологическими коллекциями осуществляются в соответствии с гражданским законодательством РФ, если иное не предусмотрено федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Вывоз за пределы России и ввоз на ее территорию зоологических коллекций (как включенных, так и не включенных в реестр зоологических коллекций) допускаются на основании разрешений, выдаваемых Росприроднадзором.

§ 2. Право пользования животным миром

Право собственности на животный мир и право пользования животным миром. Животный мир в пределах территории РФ является *государственной собственностью*. Российская Федерация обладает *суверенными правами* и осуществляет *юрисдикцию* на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в отношении объектов животного мира (ст. 4 Федерального закона «О животном мире»).

Поскольку животный мир является объектом права государственной собственности, то использовать объекты животного мира можно только на *праве пользования*.

В соответствии со ст. 33 Федерального закона «О животном мире» объекты животного мира могут предоставляться в пользование физическим и юридическим лицам.

В ст. 34 этого Закона закреплены виды права пользования животным миром. Пользование животным миром осуществляется посредством изъятия объектов животного мира из среды их обита-

¹ БНА. 1998. № 9.

ния либо без такового. Юридические лица и граждане могут осуществлять следующие виды пользования животным миром:

охоту;

рыболовство, включая добычу водных беспозвоночных и морских млекопитающих;

добычу объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам и водным биологическим ресурсам;

использование полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира — почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей растений, биофильтраторов и др.;

изучение, исследование и иное использование животного мира в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных, эстетических целях без изъятия их из среды обитания;

извлечение полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира — почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей растений, биофильтраторов и др.;

получение продуктов жизнедеятельности объектов животного мира.

Этот перечень не исчерпывающий. Законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ могут быть предусмотрены и другие виды пользования животным миром.

Перечень объектов животного мира, изъятие которых из среды их обитания без разрешения запрещено, определяется специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

Права и обязанности пользователей животным миром. Права и обязанности пользователей животным миром закреплены в ст. 40 Федерального закона «О животном мире». Пользователи животным миром имеют права:

пользоваться объектами животного мира, предоставленными в пользование;

пользоваться без разрешения объектами животного мира, приобретенными для расселения;

собственности на добытые объекты животного мира и продукцию, полученную от них, если иное не установлено федеральными законами;

заключать договоры с юридическими лицами и гражданами на использование ими объектов животного мира;

вести подсобное хозяйство, включая переработку продукции, полученной в процессе осуществления разрешенных видов пользования животным миром, и производить изделия из объектов животного мира;

реализовывать произведенные продукцию и изделия.

Пользователи животным миром также вправе:

получать земельные участки в производственных и иных целях в порядке, установленном гражданским, земельным, водным и лесным законодательством РФ;

возводить на полученных в установленном порядке земельных участках постоянные или временные постройки, сооружения и дороги, необходимые для осуществления хозяйственной деятельности, связанной с использованием животным миром;

предъявлять в установленном законодательством РФ порядке иски за ущерб, причиненный им неправомерными действиями юридических лиц и граждан, повлекшими за собой гибель объектов животного мира, ухудшение среды обитания объектов животного мира, за необоснованное ограничение права на пользование животным миром, права собственности на полученную продукцию, а также в случаях прекращения права на пользование животным миром при изменении статуса земель с учетом упущенной выгоды;

оказывать воздействие на среду обитания объектов животного мира, улучшающее состояние объектов животного мира, по согласованию с землевладельцами (землепользователями) и специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

В то же время пользователи животным миром обязаны:

осуществлять только разрешенные виды пользования животным миром;

соблюдать установленные правила, нормативы и сроки пользования животным миром;

применять при пользовании животным миром способы, не нарушающие целостности естественных сообществ;

не допускать разрушения или ухудшения среды обитания объектов животного мира;

осуществлять учет и оценку состояния используемых объектов животного мира, а также оценку состояния среды их обитания;

проводить необходимые мероприятия, обеспечивающие воспроизводство объектов животного мира;

оказывать помощь государственным органам в осуществлении охраны животного мира;

обеспечивать охрану и воспроизводство объектов животного мира, в том числе редких и находящихся под угрозой исчезновения;

применять при пользовании животным миром гуманные способы.

В случаях, предусмотренных законодательством РФ, законодательством субъектов РФ, права пользователей животным миром могут быть расширены или ограничены.

Правила, сроки и перечни орудий и способов добывания объектов животного мира, разрешенных к применению, разрабатываются соответствующими специально уполномоченными государственными органами Российской Федерации по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания и утверждаются Правительством РФ. Действует постановление Правительства РФ от 18 июля 1996 г. № 852 «О правилах, сроках и перечнях разрешенных к применению орудий и способов добывания объектов животного мира»¹.

Непосредственное выражение содержание права пользования животным миром находит в нормах права, регулирующих осуществление конкретных видов пользования данным природным объектом.

Правовое регулирование охоты. Охота — древнейший вид пользования животным миром. Правовому регулированию охоты, ведению охотничьего хозяйства отводится одно из центральных мест в системе законодательства о животном мире. Отношения в области охоты и охотничьего хозяйства регулируются Федеральным законом «О животном мире» и Федеральным законом от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² (далее — Закон об охоте).

Охотничье хозяйство представляет собой сферу деятельности по сохранению и использованию охотничьих ресурсов и среды их обитания; созданию охотничьей инфраструктуры; оказанию услуг в данной сфере; закупке, производству и продаже продукции охоты. *Охота* — это деятельность, связанная с поиском, выслеживанием, преследованием охотничьих ресурсов, их добычей, первичной переработкой и транспортировкой (ст. 1 Закона об охоте).

¹ СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3750.

² СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

К *охотничьим ресурсам*¹ согласно ст. 11 Закона об охоте относятся:

млекопитающие: копытные животные — кабан, кабарга, дикий северный олень, косули, лось, благородный олень, пятнистый олень, лань, овцебык, муфлон, сайгак, серна, сибирский горный козел, туры, снежный баран, гибриды зубра с бизоном, домашним скотом; медведи; пушные животные — волк, шакал, лисица, корсак, песец, енотовидная собака, енот-полоскун, рысь, росомаха, барсук, куницы, соболь, харза, дикие кошки, ласка, горностай, солонгой, колонок, хори, норки, выдра, зайцы, дикий кролик, бобры, сурки, суслики, кроты, бурундуки, летяга, белки, хомяки, ондатра, водяная полевка;

птицы — гуси, казарки, утки, глухари, тетерев, рябчик, куропатки, перепела, кеклик, фазаны, улары, пастушок, обыкновенный погоньш, коростель, камышница, лысуха, чибис, тулес, хрустан, камнешарка, турухтан, травник, улиты, мородунка, веретенники, кроншнепы, бекасы, дупеля, гаршнеп, вальдшнеп, саджа, голуби, горлицы.

В целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации к охотничьим ресурсам также относятся гагары, бакланы, поморники, чайки, крачки, чистиковые. Законами субъектов РФ допускается отнесение к охотничьим ресурсам иных млекопитающих и (или) птиц.

Запрещается добыча млекопитающих и птиц, занесенных в Красную книгу РФ и в красные книги субъектов РФ, за некоторыми исключениями.

В ст. 12 Закона об охоте закреплены следующие *виды охоты*:

промысловая;

любительская и спортивная;

в целях осуществления научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности;

в целях регулирования численности охотничьих ресурсов;

в целях акклиматизации, переселения и гибридизации охотничьих ресурсов;

в целях содержания и разведения охотничьих ресурсов в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания;

¹ Охотничьи ресурсы — объекты животного мира, которые в соответствии с данным Федеральным законом или законами субъектов РФ используются или могут быть использованы в целях охоты.

в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, охота, осуществляемая лицами, которые не относятся к указанным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования.

Выделяются охотничьи угодья:

которые используются юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями на основаниях, предусмотренных данным Законом об охоте (закрепленные охотничьи угодья);

в которых физические лица имеют право свободно пребывать в целях охоты (общедоступные охотничьи угодья). Общедоступные охотничьи угодья должны составлять не менее чем 20% процентов от общей площади охотничьих угодий субъекта РФ.

Охотничьи угодья могут использоваться для осуществления одного или нескольких видов охоты (ст. 7 Закона об охоте).

Охотником признается физическое лицо, сведения о котором содержатся в государственном охотхозяйственном реестре, или иностранный гражданин, временно пребывающий в Российской Федерации и заключивший договор об оказании услуг в сфере охотничьего хозяйства. К охотнику приравнивается работник юридического лица или индивидуального предпринимателя, выполняющий обязанности, связанные с осуществлением охоты и сохранением охотничьих ресурсов, на основании трудового или гражданско-правового договора. Охотник должен иметь охотничий билет и разрешение на хранение и ношение охотничьего оружия (ст. 20 Закона об охоте).

В целях обеспечения сохранения охотничьих ресурсов и их рационального использования могут устанавливаться следующие ограничения охоты: запрет охоты в определенных охотничьих угодьях; запрет охоты в отношении отдельных видов охотничьих ресурсов; запрет охоты в отношении охотничьих ресурсов определенных пола и возраста; установление допустимых для использования орудий охоты, способов охоты, транспортных средств, собак охотничьих пород и ловчих птиц; определение сроков охоты; иные ограничения. Орудия охоты и способы охоты должны соответствовать международным стандартам на гуманный отлов диких животных.

Согласно ст. 23 Закона об охоте основной осуществлению охоты и сохранения охотничьих ресурсов являются правила охоты. Пра-

вила охоты утверждены приказом Минприроды России от 16 ноября 2010 г. № 512¹. Действуют также Правила добывания объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, утвержденные постановлением Правительства РФ от 10 января 2009 г. № 18².

Промысловая охота осуществляется в закрепленных охотничьих угодьях и общедоступных охотничьих угодьях юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Охотничьи ресурсы, в отношении которых осуществляется промысловая охота, устанавливаются законами субъектов РФ.

Юридические лица, индивидуальные предприниматели наряду с промысловой охотой осуществляют деятельность по заготовке охотничьих ресурсов и иную деятельность в сфере охотничьего хозяйства.

Промысловая охота осуществляется либо в закрепленных охотничьих угодьях на основании охотхозяйственного соглашения или при наличии путевки (документа, подтверждающего заключение договора об оказании услуг в сфере охотничьего хозяйства), а также разрешения на добычу охотничьих ресурсов, либо в общедоступных охотничьих угодьях при наличии разрешения на добычу охотничьих ресурсов.

Любительская и спортивная охота осуществляется физическими лицами в закрепленных охотничьих угодьях и общедоступных охотничьих угодьях. Любительская и спортивная охота осуществляется на особо охраняемых природных территориях в соответствии с Законом об охоте и законодательством об особо охраняемых природных территориях.

Любительская и спортивная охота в закрепленных охотничьих угодьях осуществляется при наличии путевки (документа, подтверждающего заключение договора об оказании услуг в сфере охотничьего хозяйства) и разрешения на добычу охотничьих ресурсов. Любительская и спортивная охота в общедоступных охотничьих угодьях осуществляется при наличии разрешения на добычу охотничьих ресурсов.

Статья 25 Закона об охоте определяет порядок предоставления земельных участков и лесных участков для нужд охотничьего хозяйства. Для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства земельные участки и лесные участки из земель, находящихся в государственной собственности, предоставляются юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям в целях

¹ См.: Российская газета. 2011. 24 февр.

² СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 509.

размещения объектов охотничьей инфраструктуры или в целях, не связанных с их размещением, в соответствии с данным Федеральным законом, земельным законодательством и лесным законодательством.

Расположенные в границах охотничьих угодий, не предоставленные физическим лицам, юридическим лицам и находящиеся в государственной собственности земельные участки и лесные участки (если предоставление таких земельных участков и лесных участков осуществляется органами исполнительной власти субъекта РФ) предоставляются в аренду для указанных выше целей юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям по результатам аукционов на право заключения *охотхозяйственных соглашений*.

Для привлечения инвестиций в охотничье хозяйство с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями заключаются охотхозяйственные соглашения на срок от 20 до 49 лет.

По охотхозяйственному соглашению одна сторона (юридическое лицо или индивидуальный предприниматель) обязуется обеспечить проведение мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания и создание охотничьей инфраструктуры, а другая сторона (орган исполнительной власти субъекта РФ) обязуется предоставить в аренду на срок, равный сроку действия охотхозяйственного соглашения, земельные участки и лесные участки и право на добычу охотничьих ресурсов в границах охотничьих угодий.

Орган исполнительной власти субъекта РФ заключает охотхозяйственное соглашение с победителем аукциона на право заключения такого соглашения. Порядок организации и проведения аукциона на право заключения охотхозяйственного соглашения урегулирован в ст. 27 Закона об охоте.

Правовое регулирование рыболовства. Согласно Федеральному закону «О животном мире» (ст. 42) отношения в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов регулируются Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», а также рядом норм Федерального закона «О животном мире».

В ст. 1 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» приводятся определения следующих понятий. *Рыболовство* — это деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов и в предусмотренных данным Федеральным законом случаях по приемке, обработке, перегрузке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биоресурсов, произ-

водству рыбной и иной продукции из водных биоресурсов. *Водные биологические ресурсы* — это рыбы, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие водные животные и растения, находящиеся в состоянии естественной свободы.

По общему правилу водные биоресурсы находятся в федеральной собственности. Однако водные биоресурсы, обитающие в прудах, обводненных карьерах, могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной и частной собственности. Юридические лица и граждане, которые осуществляют рыболовство, приобретают право собственности на добытые (выловленные) водные биоресурсы в соответствии с гражданским законодательством (ст. 10 указанного Закона).

Право на добычу (вылов) водных биоресурсов, отнесенных к объектам рыболовства, возникает по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

В соответствии со ст. 16 данного Закона граждане и юридические лица могут осуществлять следующие виды рыболовства:

промышленное рыболовство¹, в том числе прибрежное рыболовство;

рыболовство в научно-исследовательских и контрольных целях;

рыболовство в учебных и культурно-просветительских целях;

рыболовство в целях товарного рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов;

любительское и спортивное рыболовство²;

рыболовство в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Согласно ст. 19 указанного Закона промышленное рыболовство, в том числе прибрежное рыболовство, осуществляется юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями с использованием или без использования судов. Для осуществления промышленного рыболовства используются суда, которым предоставлено право плавания под Государственным флагом РФ и кото-

¹ Промышленное рыболовство (промысел) — предпринимательская деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов с использованием специальных средств по приемке, переработке, перегрузке, транспортировке и хранению уловов и продуктов переработки водных биоресурсов.

² Любительское и спортивное рыболовство — деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов в целях личного потребления и в рекреационных целях.

рые оснащены техническими средствами контроля, обеспечивающими постоянную автоматическую передачу информации о местоположении судна, и другими техническими средствами контроля.

Для осуществления промышленного рыболовства в отношении видов водных биоресурсов, общий допустимый улов которых устанавливается, водные биоресурсы предоставляются в пользование на основании *договоров о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов*. Для осуществления промышленного рыболовства в отношении видов водных биоресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается, водные биоресурсы предоставляются в пользование на основании *решений* органов государственной власти или *договора о предоставлении рыбопромыслового участка*, либо *договора пользования водными биоресурсами, отнесенными к объектам рыболовства*.

Следует подчеркнуть, что водные биоресурсы, добытые (выловленные) при осуществлении промышленного рыболовства во внутренних морских водах Российской Федерации, в территориальном море Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, и продукты их переработки подлежат доставке на территорию, установленную Правительством РФ.

Прибрежное рыболовство осуществляется юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями с предоставлением рыбопромыслового участка или без его предоставления. *Рыбопромысловый участок* состоит из акватории водного объекта рыбохозяйственного значения или ее части.

Прибрежное рыболовство осуществляется юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями с использованием или без использования судов рыбопромыслового флота. Для этого используются суда, которым предоставлено право плавания под Государственным флагом РФ и которые оснащены техническими средствами контроля, обеспечивающими постоянную автоматическую передачу информации о местоположении судна, и другими техническими средствами контроля. Технические средства контроля в обязательном порядке устанавливаются на осуществляющие рыболовство самоходные суда с главным двигателем мощностью более 55 кВт и валовой вместимостью более 80 т.

Прибрежное рыболовство может осуществляться с предоставлением рыбопромыслового участка во внутренних морских водах Российской Федерации, в территориальном море Российской Федерации, а также без предоставления рыбопромыслового участка в определенных Правительством РФ районах континентально-

го шельфа Российской Федерации и исключительной экономической зоны Российской Федерации. Типы судов, орудия и способы добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления прибрежного рыболовства определяются федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства.

Для изучения и сохранения водных биоресурсов, а также среды их обитания осуществляется рыболовство в научно-исследовательских и контрольных целях (ст. 21 указанного Закона). Рыболовство в научно-исследовательских и контрольных целях осуществляется научными организациями на основании ежегодных планов проведения морских ресурсных исследований водных биоресурсов, решений о предоставлении водных биоресурсов в пользование, а также выданных этим организациям в соответствии с Федеральным законом «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов и разрешений на проведение морских ресурсных исследований водных биоресурсов.

Добыча (вылов) водных биоресурсов при осуществлении рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях осуществляется в объеме, необходимом для проведения научных исследований, в соответствии с ежегодными планами проведения ресурсных исследований водных биоресурсов. Добытые (выловленные) водные биоресурсы используются только для проведения работ в указанных целях. Такие водные биоресурсы подлежат возвращению в среду обитания после проведения этих работ. В случае если физическое состояние таких водных биоресурсов не позволяет вернуть их в среду обитания, они подлежат уничтожению. На судах, используемых для осуществления рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях, производство рыбной и иной продукции из водных биоресурсов запрещается.

Статья 22 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» регулирует порядок рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях. Для обеспечения образовательной деятельности и культурной деятельности осуществляется рыболовство в учебных и культурно-просветительских целях.

Для этих целей рыболовство осуществляется образовательными учреждениями, научными организациями или организациями культуры на основании учебных планов или планов культурно-просветительской деятельности. Добыча (вылов) водных биоресурсов при осуществлении рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях осуществляется в объеме, необходимом

для обеспечения образовательной деятельности или культурной деятельности в соответствии с учебными планами или планами культурно-просветительской деятельности.

Добытые (выловленные) при осуществлении рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях водные биоресурсы используются в учебном процессе образовательными учреждениями и научными организациями, а также при проведении зоопарками, океанариумами, музеями, цирками и другими организациями культуры культурно-просветительских и зрелищно-развлекательных мероприятий.

Для сохранения водных биоресурсов и развития аквакультуры осуществляется рыболовство в целях товарного рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов (ст. 23 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»). Такая деятельность осуществляется юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на основании решений о предоставлении водных биоресурсов в пользование.

Добыча (вылов) водных биоресурсов при осуществлении рыболовства в целях товарного рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов осуществляется в объеме, необходимом для искусственного воспроизводства водных биоресурсов, осуществления мероприятий по акклиматизации водных биоресурсов или деятельности по содержанию и разведению, в том числе по выращиванию, водных биоресурсов в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания в соответствии с программой выполнения работ по воспроизводству и акклиматизации водных биоресурсов.

Граждане вправе осуществлять любительское и спортивное рыболовство на водных объектах общего пользования свободно и бесплатно, если иное не предусмотрено данным Федеральным законом. Ограничения любительского и спортивного рыболовства могут устанавливаться в соответствии со ст. 26 указанного Закона.

Любительское и спортивное рыболовство может осуществляться как с условием возвращения добытых (выловленных) водных биоресурсов в среду их обитания, так и без этого условия.

Любительское и спортивное рыболовство в прудах, обводненных карьерах, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, осуществляется с согласия их собственников. На рыбопромысловых участках, предоставленных юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям для организации любительского и спортивного рыболовства на основании договоров, любительское и спортивное рыболовство осуществляется гражданами

при наличии путевки (документа, подтверждающего заключение договора возмездного оказания услуг в области любительского и спортивного рыболовства).

Юридические лица и индивидуальные предприниматели создают инфраструктуру, необходимую для организации любительского и спортивного рыболовства. При утверждении органом исполнительной власти субъекта РФ перечня рыбопромысловых участков необходимо обеспечить права граждан (ст. 24 указанного Закона).

Рыболовство в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации осуществляется лицами, относящимися к указанным народам, и их общинами с предоставлением рыбопромыслового участка или без его предоставления. Этот вид рыболовства без предоставления рыбопромыслового участка осуществляется без разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов, за исключением добычи (вылова) редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов.

Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» предусматривает ряд специальных мер по обеспечению рационального использования и охране водных биоресурсов.

Возможно установление следующих *ограничений рыболовства* (ст. 26 этого Закона): запрет рыболовства в определенных районах и в отношении отдельных видов водных биоресурсов; закрытие рыболовства в определенных районах и в отношении отдельных видов водных биоресурсов; минимальные размер и вес добываемых (вылавливаемых) водных биоресурсов; виды и количество разрешаемых орудий и способов добычи (вылова) водных биоресурсов; периоды добычи (вылова) водных биоресурсов для групп судов, различающихся орудиями добычи (вылова) водных биоресурсов, типами (мощностью) и размерами; периоды рыболовства в водных объектах рыбохозяйственного значения и т. д. Ограничения рыболовства устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Устанавливаются ограничения добычи (вылова) редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов. Так, для сохранения занесенных в Красную книгу РФ и (или) красные книги субъектов РФ редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов добыча (вылов) таких видов водных биоресурсов запрещена. В исключительных случаях

добыча (вылов) редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов допускается в порядке, предусмотренном Правительством РФ (ст. 27 названного Закона).

Статья 28 указанного Закона предусматривает установление *общего допустимого улова* водных биоресурсов. Общий допустимый улов водных биоресурсов и виды водных биоресурсов, в отношении которых он устанавливается, утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти для каждого рыбохозяйственного бассейна. Общий допустимый улов водных биоресурсов в целях установления квоты добычи (вылова) водных биоресурсов, предоставляемой Российской Федерацией, определяется в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Устанавливаются *квоты добычи (вылова) водных биоресурсов* (ст. 30 Закона). Общие допустимые уловы водных биоресурсов во внутренних водах Российской Федерации, в том числе во внутренних морских водах Российской Федерации, в территориальном море Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, в Азовском и Каспийском морях, а также квоты добычи (вылова) водных биоресурсов, предоставленные Россией в соответствии с международными договорами Российской Федерации, ежегодно распределяются и утверждаются федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства применительно к определенным видам квот.

Прибрежные квоты во внутренних морских водах Российской Федерации и в территориальном море Российской Федерации распределяются между прибрежными субъектами РФ в порядке, установленном Правительством РФ. Порядок распределения общих допустимых уловов водных биоресурсов применительно к видам квот их добычи (вылова) определяется Правительством РФ. Промышленные квоты пресноводных водных объектов распределяются между субъектами РФ в порядке, устанавливаемом федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства.

Распределение общих допустимых уловов водных биоресурсов осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами и методическими рекомендациями, утвержденными федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства.

Действуют постановление Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 640 «О порядке распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления прибрежного рыболовства во внутренних морских водах Российской Федерации и в территориальном море Российской Федерации между прибрежны-

ми субъектами Российской Федерации»¹ и Положение о распределении общих допустимых уловов водных биологических ресурсов применительно к видам квот их добычи (вылова), утвержденное постановлением Правительства РФ от 15 декабря 2005 г. № 768².

Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» предусмотрены особые меры по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания. Так, должна проводиться *рыбохозяйственная мелиорация водных объектов*, т. е. мероприятия по улучшению показателей гидрологического, гидрогеохимического, экологического состояния водных объектов в целях создания условий для сохранения и рационального использования водных биоресурсов (ст. 44 Закона).

Определены условия искусственного воспроизводства водных биоресурсов. Такие мероприятия в водных объектах рыбохозяйственного значения осуществляются по договорам, заключаемым с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (ст. 45 указанного Закона). Возможна акклиматизация водных биоресурсов, которая представляет собой деятельность по вселению водных биоресурсов ценных видов в водные объекты рыбохозяйственного значения и созданию их устойчивых популяций в водных объектах, в которых водные биоресурсы данных видов не обитали ранее или утратили свое значение.

В целях сохранения условий для воспроизводства водных биоресурсов устанавливаются *рыбоохранные зоны*, на территориях которых вводятся ограничения хозяйственной и иной деятельности. Рыбоохранной зоной является территория, которая прилегает к акватории водного объекта рыбохозяйственного значения (ст. 48 указанного Закона). Порядок установления рыбоохранных зон определяется Правительством РФ.

Те водные объекты рыбохозяйственного значения или их участки, которые имеют важное значение для сохранения водных биоресурсов ценных видов, согласно ст. 49 этого Закона могут быть объявлены *рыбохозяйственными заповедными зонами*. Рыбохозяйственной заповедной зоной является водный объект или его часть с прилегающей к ним территорией, на которых устанавливается особый режим хозяйственной и иной деятельности в целях сохранения водных биоресурсов и создания условий для развития аквакультуры и рыболовства. В рыбохозяйственных заповедных зонах хозяйственная и иная деятельность может быть запрещена полностью или

¹ СЗ РФ. 2005. № 44. Ст. 4564.

² СЗ РФ. 2005. № 52. Ч. III. Ст. 5734.

частично либо постоянно или временно. Порядок образования рыбохозяйственных заповедных зон устанавливается Правительством РФ.

Осуществление иных видов пользования животным миром. Добыча объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам и водным биологическим ресурсам, согласно ст. 43 Федерального закона «О животном мире» также рассматривается как вид пользования животным миром. Такая деятельность допускается только по разрешениям специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды обитания. Порядок добычи объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам и водным биологическим ресурсам, определяется данным Федеральным законом, иными законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Видом пользования животным миром является также *пользование животным миром в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных и эстетических целях* (ст. 44 этого Закона). Этот вид пользования животным миром осуществляется посредством разных форм наблюдения, мечения, фотографирования и иных методов исследования без изъятия объектов животного мира из среды обитания и допускается без специального разрешения и бесплатно. Условием осуществления этого вида пользования является непричинение вреда животному миру или среде его обитания и ненарушение прав пользователей животным миром, другими природными ресурсами, а также прав собственников земель, землевладельцев, землепользователей, за исключением случаев, когда такое пользование прямо запрещено.

Пользование животным миром в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных и эстетических целях с изъятием объектов животного мира из природной среды допускается по разрешениям, выдаваемым соответствующими специально уполномоченными государственными органами Российской Федерации в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания.

Постановлением Правительства РФ от 25 февраля 2000 г. № 166 утверждены Правила отлова и транспортировки китообразных для научно-исследовательских, культурно-просветительных и иных непромысловых целей¹. Правила определяют порядок отло-

¹ СЗ РФ. 2000. № 10. Ст. 1134.

ва китообразных во внутренних морских водах, в территориальном море и в исключительной экономической зоне Российской Федерации и порядок их транспортировки. При условии соблюдения данных Правил отлов китообразных разрешается в течение всего года. Отлов китообразных производится только по разрешениям, выдаваемым в установленном порядке. Юридические лица и граждане, получившие разрешения, могут производить отлов и транспортировку китообразных самостоятельно или с привлечением других юридических лиц или граждан. При отлове и транспортировке китообразных должны быть приняты меры, исключающие их гибель и травмирование. В этих случаях обязательно присутствие: специалистов, обеспечивающих освобождение животных из орудий лова, перевод их на специально оборудованные транспортные средства, с помощью которых осуществляется доставка животных к берегу; ветеринара-специалиста по морским млекопитающим с оборудованием для определения беременности самок и лекарственными средствами для снятия стресса и оказания в случае необходимости срочной ветеринарной помощи отловленным животным.

Отлов китообразных разрешается только после предварительного визуального обследования отлавливаемых животных с судов, лодок и иных плавсредств. Запрещается отлавливать группы китообразных, в которых замечены детеныши-сеголетки с сопровождающими их самками, а также самок с явными признаками беременности. При обнаружении среди обметанных сетями китообразных самок с явными признаками беременности их следует немедленно выпускать, не поднимая из воды. Отловленные самки китообразных, беременность которых визуально определить невозможно, после доставки к берегу подлежат немедленному обследованию на беременность. Обнаруженные беременные самки должны быть сразу же выпущены в среду обитания.

Видами пользования животным миром признаются *использование полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира* (ст. 45 Федерального закона «О животном мире») и *получение продуктов жизнедеятельности объектов животного мира* (ст. 46 этого Закона). Использование полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира (почвообразователей, естественных санитаров среды, опылителей растений и др.) допускается без изъятия их из среды обитания, за исключением случаев, определяемых законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Получение продуктов жизнедеятельности объектов животного мира (меда, воска диких пчел и др.) допускается без изъятия объектов животного мира из среды обитания и их уничтожения, а также без нарушения среды их обитания. Правила использования объектов животного мира в целях получения продуктов их жизнедеятельности устанавливаются специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды обитания.

Особые права пользования животным миром коренных малочисленных народов и этнических общностей. Федеральный закон «О животном мире» (ст. 9) предусматривает, что граждане, составляющие коренные малочисленные народы и этнические общности, если исконная среда их обитания и традиционный образ жизни связаны с животным миром, наряду с общими правами граждан в области охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания наделяются особыми правами, предусмотренными этим Федеральным законом.

Содержание особых прав коренных малочисленных народов и этнических общностей связано с предоставлением этим субъектам права осуществлять традиционные методы охраны и использования объектов животного мира. Граждане РФ, чье существование и доходы полностью или частично основаны на традиционных системах жизнеобеспечения их предков, включая охоту, рыболовство и собирательство, имеют право на применение традиционных методов добывания объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности, если такие методы прямо или косвенно не ведут к снижению биологического разнообразия, не сокращают численность и устойчивое воспроизводство объектов животного мира, не нарушают среду их обитания и не представляют опасности для человека. Это право указанные граждане могут осуществлять как индивидуально, так и коллективно, создавая объединения на различной основе (семейные, родовые, территориально-хозяйственные общины, союзы охотников, собирателей, рыболовов и иные). Сохранение и поощрение традиционных методов использования и охраны животного мира, среды его обитания должны быть совместимы с требованиями устойчивого существования и устойчивого использования животного мира (ст. 48 названного Закона).

Коренные малочисленные народы и этнические общности, самобытная культура и образ жизни которых включают традиционные методы охраны и использования объектов животного мира, граждане, принадлежащие к этим группам населения, и их объединения

имеют право на приоритетное пользование животным миром на территориях традиционного расселения и хозяйственной деятельности.

Содержание этого права раскрывается в ст. 49 Федерального закона «О животном мире». Право на приоритетное пользование животным миром включает:

предоставление первоочередного выбора промысловых угодий гражданам, принадлежащим к указанным группам населения, и их объединениям;

льготы в отношении сроков и районов добычи объектов животного мира, полового, возрастного состава и количества добываемых объектов животного мира, а также продуктов их жизнедеятельности;

исключительное право на добычу определенных объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности;

иные виды пользования животным миром, согласованные со специально уполномоченными государственными органами Российской Федерации по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

Право на приоритетное пользование животным миром распространяется на граждан, принадлежащих к указанным группам населения, а также на иных граждан, постоянно проживающих на данной территории, при наличии определенных условий. В случае если на одной и той же территории традиционно расселены и ведут традиционную хозяйственную деятельность две или более групп населения, то эти группы обладают правом на приоритетное пользование животным миром. Сфера применения данного права определяется на основе взаимного соглашения между указанными группами населения. Переуступка права на приоритетное пользование животным миром иным гражданам и юридическим лицам запрещена.

Глава 19. Правовая охрана окружающей природной среды от химического загрязнения

§ 1. Требования охраны окружающей природной среды от химического загрязнения

Понятие химического загрязнения окружающей природной среды.
На состояние окружающей среды оказывают воздействие различные вещества, которые попадают в нее в процессе хозяйственной деятельности, в результате чего происходит загрязнение природ-

ной среды. Статья 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» определяет *загрязнение окружающей среды* как поступление в нее вещества или энергии, свойства, местоположение или количество которых оказывают негативное воздействие на окружающую среду. Под загрязняющим веществом понимается вещество или смесь веществ, количество или концентрация которых превышают установленные для химических веществ, в том числе радиоактивных¹, иных веществ и микроорганизмов нормативы и оказывают негативное воздействие на окружающую среду.

Характер загрязнений и иных вредных воздействий на окружающую среду и их последствия находят отражение в правовых способах правового регулирования охраны природы от этих воздействий. В законодательстве выделяются обособленные направления правового регулирования охраны окружающей среды в зависимости от природы этих воздействий². Одним из таких направлений является правовая охрана окружающей среды от химического загрязнения, представляющая собой систему природоохранных мер, связанных с поступлением в водные объекты, атмосферный воздух и почвы вредных химических веществ.

Экологические требования общего характера при обращении с химическими веществами. Экологические требования при использовании химических веществ сформулированы в ст. 47 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Так, производство и обращение потенциально опасных химических веществ допускаются после проведения необходимых токсиколого-гигиенических и токсикологических исследований этих веществ, установления порядка обращения с ними, природоохранных нормативов и государственной регистрации этих веществ. Обезвреживание потенциально опасных химических веществ осуществляется при наличии согласованной в установленном порядке проектной и технологической документации.

Статья 49 указанного Закона устанавливает требования при использовании химических веществ в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве. Предусмотрено, что юридические и физические лица обязаны выполнять правила производства, хранения, транспорти-

¹ Радиоактивное загрязнение окружающей среды по своей природе является разновидностью физического воздействия, поэтому эти вопросы рассматриваются отдельно.

² См.: Бринчук М. М. Правовая охрана атмосферного воздуха. М., 1985; *Он же*. Правовая охрана окружающей среды от загрязнения токсичными веществами. М., 1990; Козырь О. М. Правовые вопросы охраны окружающей среды от загрязнения агрохимикатами. М., 1989.

ровки и применения химических веществ, используемых в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, требования в области охраны окружающей среды. Требуется также принимать меры по предупреждению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности и ликвидации вредных последствий для обеспечения качества окружающей среды, устойчивого функционирования естественных экологических систем и сохранения природных ландшафтов.

Следует подчеркнуть, что запрещается применение токсичных химических препаратов, не подвергающихся распаду.

Нормы, имеющие своей целью сохранить окружающую среду от химического загрязнения, конкретизируются и развиваются в санитарно-эпидемиологическом законодательстве и ряде иных законодательных актов. Потенциально опасные для человека химические и отдельные виды продукции допускаются к производству, транспортировке, закупке, хранению, реализации и применению (использованию) после их *государственной регистрации* (ст. 14 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

Государственной регистрации подлежат: впервые внедряемые в производство и ранее не использовавшиеся химические и изготавливаемые на их основе препараты, потенциально опасные для человека; отдельные виды продукции, представляющие потенциальную опасность для человека; отдельные виды продукции, в том числе пищевые продукты, впервые ввозимые на территорию страны. Государственная регистрация этих веществ и отдельных видов продукции проводится на основании: оценки опасности веществ и отдельных видов продукции для человека и среды обитания; установления гигиенических и иных нормативов содержания веществ, отдельных компонентов продукции в среде обитания; разработки защитных мер, в том числе условий утилизации и уничтожения веществ и отдельных видов продукции, по предотвращению их вредного воздействия на человека и среду обитания. Оценка опасности веществ и отдельных видов продукции для человека и среды обитания, установление гигиенических и иных нормативов содержания веществ и отдельных компонентов продукции в среде обитания, разработка защитных мер осуществляются организациями, аккредитованными в установленном порядке.

Государственная регистрация указанных веществ и отдельных видов продукции проводится уполномоченными на то федераль-

ными органами исполнительной власти в порядке, установленном Правительством РФ, если иное не установлено международными договорами Российской Федерации (ст. 43 указанного Закона).

§ 2. Правовая охрана вод от химического загрязнения

Правовые меры охраны вод от химического загрязнения. Одним из основных неблагоприятных последствий антропогенного воздействия на состояние вод является их загрязнение. Необходимость охраны водных объектов возникает не только вследствие использования водных ресурсов¹, но и в результате хозяйственной эксплуатации источников загрязнения, находящихся на суше. В связи с этим решение проблемы охраны вод от загрязнения связано с необходимостью четкой регламентации эксплуатации хозяйственных объектов, которые оказывают негативное воздействие на воды путем их загрязнения.

Аварийное загрязнение водных объектов возникает при залповом сбросе вредных веществ в поверхностные или подземные водные объекты, который причиняет вред или создает угрозу причинения вреда здоровью населения, нормальному осуществлению хозяйственной и иной деятельности, состоянию окружающей природной среды, а также биологическому разнообразию. Меры предупреждения и ликвидации аварийного загрязнения водных объектов определяются в водном законодательстве.

Статья 39 ВдК РФ обязывает собственников водных объектов и водопользователей информировать уполномоченные исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления об авариях и иных чрезвычайных ситуациях на водных объектах. Допускается возможность приостановления или ограничения водопользования в случае чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера (ст. 41 ВдК РФ). Меры по предотвращению загрязнения водных объектов вследствие аварий и иных чрезвычайных ситуаций и по ликвидации их последствий определяются законодательством РФ (ст. 56 ВдК РФ).

Действуют Временное положение о порядке взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при аварийных выбросах и сбросах загрязняющих веществ и экстремально высоком загрязнении окружающей природной среды, утвержденное Минприроды России, МЧС России, Госкомсанэпиднадзором России,

¹ Правовые вопросы охраны вод в процессе водопользования освещаются в гл. 15 «Правовая охрана вод».

Минсельхозпродом России, Росгидрометом, Роскомземом, Роскомводом, Роскомнедрами, Роскомрыболовством, Рослесхозом 23 июня 1995 г. № 05-11/2507, 3, 18 августа, 4 июля, 30 июня, 8, 22, 11, 14, 10 августа 1995 г.¹; Положение о взаимодействии аварийно-спасательных служб министерств, ведомств и организаций на море и водных бассейнах России, утвержденное МЧС России 21 июня 1995 г., Минобороны России 18 апреля 1995 г., Минтрансом России 29 марта 1995 г., Минтопэнерго России 15 марта 1995 г., МВД России 31 марта 1995 г., Минприроды России 25 января 1995 г., Росгидрометом 24 января 1995 г., Минздравмедпромом России 13 февраля 1995 г., ФПС — Главкоматом 27 февраля 1995 г., Роскомрыболовством 27 февраля 1995 г., РАН 15 февраля 1995 г.²

Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ст. 18) определяет санитарно-эпидемиологические требования к водным объектам. 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, не должны являться источниками химических факторов вредного воздействия на человека. Критерии безопасности и (или) безвредности для человека водных объектов, в том числе предельно допустимые концентрации в воде химических веществ, устанавливаются санитарными правилами. 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.

Для охраны водных объектов, предотвращения их загрязнения и засорения устанавливаются в соответствии с законодательством РФ 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 субъ-

¹ См.: Российские ведомости. 1995. 19 окт.

² См.: Российские ведомости. 1995. 21 сент.

ектов РФ при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии их санитарным правилам. Органы исполнительной власти субъектов РФ, 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.

Выявление источников загрязнения вод. Требования по охране вод при создании хозяйственных и иных объектов. Источники загрязнения, находящиеся на суше, не должны вызывать загрязнения водных объектов. Загрязнение водных объектов с суши производится при поступлении химических веществ, применяемых в промышленности, сельском хозяйстве, производстве работ, влияющих на состояние вод на берегах водоемов, смыве загрязнений и т. п. В целях предупреждения и устранения загрязнения водных объектов определяются *источники их загрязнения*. Такими источниками загрязнения признаются объекты, с которых осуществляется сброс или иное поступление в водные объекты вредных веществ, ухудшающих качество поверхностных и подземных вод, ограничивающих их использование, а также негативно влияющих на состояние дна и берегов водных объектов. Действуют специальные нормативные акты, регулирующие порядок выявления таких источников. Например, приказом Минприроды России от 2 августа 1994 г. № 241 была утверждена Инструкция по идентификации источника загрязнения водного объекта нефтью¹. Источником загрязнения нефтью признается физический объект или сооружение определенного назначения и устройства, содержащий нефть или нефтеводяную смесь и обладающий конкретными характеристиками, как то: расположением, объемом, площадью, размерами, прочностью, давлением, материалом и т. п. (например, цистерна, трубопровод, танк или отсек судна, нефтеналивной причал, очистное сооружение, отстойник или накопитель, из которого нефть или нефтеводяная смесь сбрасывается или была сброшена в водный объект).

При проектировании, размещении, строительстве, реконструкции и эксплуатации гидротехнических сооружений должны предусматриваться и своевременно осуществляться мероприятия по охране водных объектов, а также водных биологических ресурсов и

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

других объектов животного и растительного мира (ст. 42 ВдК РФ). В соответствии со ст. 60 ВдК РФ при проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации гидротехнических сооружений и при внедрении новых технологических процессов должно учитываться их влияние на состояние водных объектов, должны соблюдаться нормативы допустимого воздействия на водные объекты, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Ввод в эксплуатацию объектов, предназначенных для транспортирования, хранения нефти и (или) продуктов ее переработки, без оборудования таких объектов средствами предотвращения загрязнения водных объектов и контрольно-измерительной аппаратурой для обнаружения утечки указанных веществ запрещается.

Правовой режим водоохранных и иных защитных зон. Для обеспечения охраны вод от загрязнения осуществляется регулирование эксплуатации сопредельных природных ресурсов и хозяйственной деятельности путем установления ограничений. Эта задача решается главным образом путем установления *водоохранных зон и санитарно-защитных зон*.

Статья 65 ВдК РФ определяет правовой режим водоохранных зон и прибрежных защитных полос. Водоохранными зонами являются территории, которые примыкают к береговой линии морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ и на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления указанных водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира.

В границах водоохранных зон устанавливаются *прибрежные защитные полосы*, на территориях которых вводятся дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности.

Ширина водоохранной зоны морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ и ширина их прибрежной защитной полосы за пределами территорий городов и других поселений устанавливаются от соответствующей береговой линии. При наличии ливневой канализации и набережных границы прибрежных защитных полос этих водных объектов совпадают с парапетами набережных, ширина водоохранной зоны на таких территориях устанавливается от парапета набережной.

Ширина водоохранной зоны рек или ручьев устанавливается от их истока для рек или ручьев протяженностью до 10 км — в разме-

ре 50 м; от 10 до 50 км — в размере 100 м; от 50 км и более — в размере 200 м.

Для реки, ручья протяженностью менее 10 км от истока до устья водоохранная зона совпадает с прибрежной защитной полосой. Радиус водоохранной зоны для истоков реки, ручья устанавливается в размере 50 м. Ширина водоохранной зоны озера, водохранилища, за исключением озера, расположенного внутри болота, или озера, водохранилища с акваторией менее 0,5 кв. км, устанавливается в размере 50 м.

Ширина водоохранной зоны озера Байкал устанавливается Федеральным законом «Об охране озера Байкал». Согласно ст. 2 названного Федерального закона Байкальская природная территория — это территория, в состав которой входят озеро Байкал, водоохранная зона, прилегающая к озеру Байкал, его водосборная площадь в пределах территории РФ, особо охраняемые природные территории, прилегающие к озеру Байкал, а также прилегающая к озеру Байкал территория шириной до 200 км на запад и северо-запад от него. Экологическое зонирование Байкальской природной территории осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ. Однако размеры водоохранной зоны Байкала Правительством РФ до настоящего времени не установлены.

Ширина водоохранной зоны моря составляет 500 м. Водоохранные зоны магистральных или межхозяйственных каналов совпадают по ширине с полосами отводов таких каналов. Водоохранные зоны рек, их частей, помещенных в закрытые коллекторы, не устанавливаются.

Ширина прибрежной защитной полосы устанавливается в зависимости от уклона берега водного объекта и составляет 30 м для обратного или нулевого уклона, 40 м для уклона до трех градусов и 50 м 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 м. Ширина прибрежной защитной полосы озера, водохранилища, имеющих особо ценное рыбохозяйственное значение (места нереста, нагула, зимовки рыб и других водных биологических ресурсов), устанавливается в размере 200 м независимо от уклона прилегающих земель.

На территориях поселений при наличии ливневой канализации и набережных границы прибрежных защитных полос совпадают с парапетами набережных. Ширина водоохранной зоны на таких территориях устанавливается от парапета набережной. При отсут-

ствии набережной ширина водоохранной зоны, прибрежной защитной полосы измеряется от береговой линии.

Правовой режим хозяйственной и иной деятельности в водоохранных зонах заключается в следующем. В границах водоохранных зон запрещаются: использование сточных вод для удобрения почв; размещение кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ; осуществление авиационных мер по борьбе с вредителями и болезнями растений; движение и стоянка транспортных средств (кроме специальных транспортных средств), за исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твердое покрытие.

В границах водоохранных зон допускаются проектирование, размещение, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация хозяйственных и иных объектов при условии оборудования таких объектов сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения и истощения вод в соответствии с водным законодательством и законодательством в области охраны окружающей среды.

В границах прибрежных защитных полос наряду с указанными выше ограничениями дополнительно запрещается: распашка земель; размещение отвалов размываемых грунтов; выпас сельскохозяйственных животных и организация для них летних лагерей, ванн.

Закрепление на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос специальными информационными знаками осуществляется в соответствии с земельным законодательством.

Для обеспечения охраны вод кроме водоохранных зон могут устанавливаться также *зоны и округа санитарной охраны*. В целях охраны водных объектов, используемых для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также содержащих природные лечебные ресурсы, устанавливаются зоны и округа санитарной охраны в соответствии с законодательством РФ. Например, постановлением Правительства РФ утверждено Положение об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения. Главным государственным санитарным врачом РФ утверждены Санитарные правила и нормативы «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02».

§ 3. Правовая охрана атмосферного воздуха от химического загрязнения

Понятие правовой охраны атмосферного воздуха. Атмосферный воздух играет огромную роль в жизни общества. Трудно переоценить его экологическое и экономическое значение как природного ресурса. Атмосферный воздух является жизненно важным компонентом окружающей среды, неотъемлемой частью среды обитания человека, животных и растений, как сказано в преамбуле к Федеральному закону «Об охране атмосферного воздуха».

Атмосферный воздух — это жизненно важный компонент окружающей среды, представляющий собой естественную смесь газов атмосферы, находящуюся за пределами жилых, производственных и иных помещений (ст. 1 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»).

Постоянно возрастает степень вовлечения воздуха в процессе производства и потребления его отдельных элементов. Одновременно усиливается негативное антропогенное воздействие на этот природный ресурс, одной из форм которого является его химическое загрязнение. *Загрязнение атмосферного воздуха* представляет собой поступление в атмосферный воздух или образование в нем вредных (загрязняющих) веществ в концентрациях, превышающих установленные государством гигиенические и экологические нормативы качества атмосферного воздуха (ст. 1 указанного Закона).

Система мер, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами в целях улучшения качества атмосферного воздуха и предотвращения его вредного воздействия на здоровье человека и окружающую природную среду, составляет понятие *охраны атмосферного воздуха*. Основными правовыми средствами, с помощью которых осуществляется охрана атмосферного воздуха от загрязнения, является осуществление управления в данной сфере путем планирования мероприятий по охране атмосферного воздуха; государственной регистрации загрязняющих веществ и потенциально опасных веществ; выдачи разрешений на выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух; государственного учета вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников и инвентаризации выбросов загрязняющих веществ; мониторинга атмосферного воздуха; государственного, производственного и общественного контроля за охраной атмосферного воздуха.

Для обеспечения охраны атмосферного воздуха осуществляется нормирование его качества, устанавливаются особые требования охраны атмосферного воздуха при проектировании, размещении, строительстве, реконструкции и эксплуатации объектов хозяйственной и иной деятельности.

Организационные меры по охране атмосферного воздуха. Загрязняющие вещества и потенциально опасные вещества подлежат *государственной регистрации*. Специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха совместно с другими федеральными органами исполнительной власти осуществляет организацию регистрационных испытаний вредных (загрязняющих) веществ и потенциально опасных веществ, которые оказывают или могут оказывать вредное воздействие на человека и окружающую среду, и их государственную регистрацию в соответствии с положением, утвержденным Правительством РФ (ст. 13 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»).

Принципиально моментом правового регулирования охраны атмосферного воздуха является выдача *разрешений на выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух* (ст. 14 Закона). Выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарным источником допускается только на основании разрешения, выданного территориальным органом Ростехнадзора в порядке, определенном Правительством РФ. В разрешении на выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух устанавливаются ПДВ и другие условия, которые должны обеспечивать охрану атмосферного воздуха. Административный регламент Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по выдаче разрешений на выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду утвержден приказом Минприроды России от 31 октября 2008 г. № 288¹. За выдачу разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух могут взиматься сборы в соответствии с законодательством РФ.

При отсутствии разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, а также при нарушении условий, предусмотренных данными разрешениями, выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух могут быть ограничены, приостановлены или прекращены в порядке, определенном Правительством РФ.

¹ БНА. 2008. № 49.

В соответствии со ст. 21 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» юридические лица, индивидуальные предприниматели, имеющие источники выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, а также количество и состав выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух подлежат *государственному учету* в порядке, определенном Правительством РФ. Постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2000 г. № 373 утверждено Положение о государственном учете вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников¹. Основной задачей государственного учета вредных воздействий на атмосферный воздух является в том числе получение информации о количестве и составе выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и их источников. Эта информация используется для: формирования и обеспечения реализации федеральных целевых программ по охране атмосферного воздуха; разработки и выполнения мероприятий по охране атмосферного воздуха, вытекающих из международных обязательств России; разработки и реализации региональных целевых программ охраны атмосферного воздуха; регулирования выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух; проектирования, размещения, строительства, реконструкции и эксплуатации объектов, влияющих на состояние атмосферного воздуха; размещения и развития городских и иных поселений; осуществления государственного контроля за охраной атмосферного воздуха и др.

Государственный учет вредных воздействий на атмосферный воздух осуществляется Ростехнадзором. Государственному учету подлежат юридические лица, имеющие источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и источники вредных физических воздействий на атмосферный воздух (далее — организации), а также количество и состав выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, виды и размеры вредных физических воздействий на него.

Определены также обязанности организаций, которые: ведут первичный учет состава и количества выбросов в атмосферный воздух загрязняющих веществ по установленным формам; определяют состав и количество загрязняющих веществ, выбрасываемых в атмосферный воздух; представляют в установленном порядке формы государственного статистического наблюдения за вредными воздействиями на атмосферный воздух; передают территориальным органам Ростехнадзора экстренную информацию о пре-

¹ СЗ РФ, 2000. № 18. Ст. 1987.

вышении в результате аварийных ситуаций установленных нормативов вредных воздействий на атмосферный воздух.

Кроме того, юридические лица, индивидуальные предприниматели, имеющие источники выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, обязаны проводить инвентаризацию этих выбросов и их источников в порядке, определенном специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха. Источники выбросов, перечни загрязняющих веществ, подлежащих государственному учету и нормированию, для организаций, городских и иных поселений, субъектов РФ и Российской Федерации в целом устанавливаются на основании данных о результатах инвентаризации выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и их источников (ст. 22 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»).

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 Правительство РФ, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления организуют *государственный мониторинг атмосферного воздуха* и обеспечивают его осуществление (ст. 23 названного Закона).

Государственный мониторинг атмосферного воздуха является составной частью государственного мониторинга окружающей природной среды и осуществляется Росгидрометом, ее территориальными органами, Минприроды России и другими органами исполнительной власти в пределах своей компетенции в порядке, установленном Правительством РФ.

Одной из главных функций управления в области охраны атмосферного воздуха является осуществление *государственного надзора, производственного и общественного контроля*.

Задачи государственного контроля за охраной атмосферного воздуха заключаются в том, что он должен обеспечить соблюдение: условий, установленных разрешениями на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух; 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 загрязняющих веществ в атмосферный воздух; требований выполнения федераль-

ных 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.

Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха осуществляют Росприроднадзор и его территориальные органы в порядке, определенном Правительством РФ (ст. 24 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»). Положение о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха утверждено постановлением Правительства РФ от 15 января 2001 г. № 31¹.

Производственный контроль за охраной атмосферного воздуха осуществляют юридические лица, индивидуальные предприниматели, которые имеют источники вредных химических, биологических и физических воздействий на атмосферный воздух и которые назначают лиц, ответственных за проведение производственного контроля за охраной атмосферного воздуха, и (или) организуют экологические службы. Юридические лица, индивидуальные предприниматели, которые имеют источники загрязнения атмосферного воздуха, должны осуществлять его охрану. Сведения о лицах, ответственных за проведение производственного контроля за охраной атмосферного воздуха, и об организации экологических служб, а также результаты производственного контроля за охраной атмосферного воздуха представляются в территориальные органы Ростехнадзора.

Общественный контроль за охраной атмосферного воздуха осуществляется в порядке, определенном законодательством РФ и законодательством субъектов РФ об охране окружающей среды и об общественных объединениях.

Нормирование негативных воздействий на атмосферный воздух. Для того чтобы определить критерии безопасности или безвредности воздействия, в частности, химических факторов на людей, растения и животных, особо охраняемые природные территории и объекты, а также для оценки состояния атмосферного воздуха устанавливаются гигиенические и экологические нормативы качества атмосферного воздуха. *Гигиенические и экологические нормативы качества атмосферного воздуха* на атмосферный воздух устанавливаются и пересматриваются в порядке, определенном Правительством РФ (ст. 11 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»). Действует постановление Правительства РФ от 2 марта 2000 г. № 182 «О порядке установления и пересмотра экологиче-

¹ СЗ РФ. 2001. № 4. Ст. 293.

ских и гигиенических нормативов качества атмосферного воздуха, предельно допустимых уровней физических воздействий на атмосферный воздух и государственной регистрации вредных (загрязняющих) веществ и потенциально опасных веществ»¹.

Статья 12 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» предусматривает, что в целях государственного регулирования выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух устанавливаются технические нормативы выбросов и предельно допустимые выбросы.

Технический норматив выброса — это 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 допустимый выброс* представляет собой норматив ПДВ вредного (загрязняющего) вещества в атмосферный воздух, который устанавливается для стационарного источника загрязнения атмосферного воздуха с учетом технических нормативов выбросов и фоновое загрязнение атмосферного воздуха при условии непревышения данным источником гигиенических и экологических нормативов качества атмосферного воздуха, предельно допустимых (критических) нагрузок на экологические системы, других экологических нормативов.

Положение о нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него утверждено постановлением Правительства РФ от 2 марта 2000 г. № 183². Положение определяет порядок разработки и утверждения нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, вредных физических воздействий на атмосферный воздух и временно согласованных выбросов. Технические нормативы выбросов для отдельных видов стационарных источников выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, а также для транспортных или иных передвижных средств и установок всех видов, являющихся источниками загрязнения атмосферного воздуха, устанавливаются техническими регламентами.

¹ СЗ РФ. 2000. № 10. Ст. 1143.

² СЗ РФ. 2000. № 11. Ст. 1180.

При определении нормативов выбросов применяются методы расчетов рассеивания выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе, в том числе методы сводных расчетов для территории городских и иных поселений и их частей с учетом транспортных или иных передвижных средств и установок всех видов, утверждаемые Минприроды России.

Предельно допустимые выбросы для конкретного стационарного источника выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и юридического лица в целом или его отдельных производственных территорий с учетом всех источников выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух данного юридического лица или его отдельных производственных территорий, фоновое загрязнение атмосферного воздуха и технических нормативов выбросов устанавливаются территориальными органами Росприроднадзором (за исключением радиоактивных веществ) и Ростехнадзором (в отношении выбросов радиоактивных веществ) при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии этих предельно допустимых выбросов санитарным правилам.

В случае невозможности соблюдения юридическим лицом, имеющим источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, предельно допустимых выбросов территориальные органы Росприроднадзора по согласованию с территориальными органами Роспотребнадзора могут устанавливать для таких источников *временно согласованные выбросы*.

Временно согласованный выброс — это 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. В этом случае определяются возможные *сроки поэтапного достижения* предельно допустимых выбросов вредных (загрязняющих) веществ.

Разработка предельно допустимых и временно согласованных выбросов обеспечивается юридическим лицом, имеющим стационарные источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, на основе проектной документации и данных инвентаризации выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух.

Предельно допустимые и временно согласованные выбросы устанавливаются территориальными органами Росприроднадзора для *конкретного стационарного источника выбросов* вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух *и их совокупности (организации в целом)*.

Выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарных источников допускаются на основании разрешений, выданных территориальными органами Ростехнадзора или органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

Требования к указанным нормативам предусмотрены также в ст. 20 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», согласно которой, в частности, нормативы предельно допустимых выбросов химических веществ в воздух, проекты санитарно-защитных зон утверждаются при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии указанных нормативов и проектов санитарным правилам.

Требования по охране атмосферного воздуха при осуществлении хозяйственной и иной деятельности. В целях предупреждения вредного воздействия на атмосферный воздух в порядке, установленном Правительством РФ, устанавливаются обязательные для соблюдения при осуществлении хозяйственной и иной деятельности требования охраны атмосферного воздуха, в том числе к работам, услугам и соответствующим методам контроля, а также ограничения и условия осуществления хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на атмосферный воздух.

Органы исполнительной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов РФ могут вводить ограничения использования нефтепродуктов и других видов топлива, сжигание которых приводит к загрязнению атмосферного воздуха на соответствующей территории, а также стимулировать производство и применение экологически безопасных видов топлива и других энергоносителей.

Особо следует отметить, что запрещается выброс в атмосферный воздух веществ, степень опасности которых для жизни и здоровья человека и для окружающей среды не установлена.

Действия, направленные на изменение состояния атмосферного воздуха и атмосферных явлений, могут осуществляться только

при отсутствии вредных последствий для жизни и здоровья человека и для окружающей среды на основании разрешений, выданных федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Статья 16 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» определяет требования охраны атмосферного воздуха при проектировании, размещении, строительстве, реконструкции и эксплуатации объектов хозяйственной и иной деятельности. В этих случаях и при застройке городских и иных поселений должно обеспечиваться не превышение 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.

В целях охраны атмосферного воздуха в местах проживания населения устанавливаются санитарно-защитные зоны организаций. Размеры таких санитарно-защитных зон определяются на основе расчетов рассеивания выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе и в соответствии с санитарной классификацией организаций. В проектах строительства объектов хозяйственной и иной деятельности, которые могут оказать вредное воздействие на качество атмосферного воздуха, должны предусматриваться меры по уменьшению выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и их обезвреживанию в соответствии с требованиями, установленными федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды и другими федеральными органами исполнительной власти.

Размещение объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих вредное воздействие на качество атмосферного воздуха, согласовывается с федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды или с его территориальными органами и другими федеральными органами исполнительной власти или с их территориальными органами.

При вводе в эксплуатацию новых и (или) реконструированных объектов хозяйственной и иной деятельности, осуществляющих

выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, должно обеспечиваться не превышение технических нормативов выбросов и предельно допустимых выбросов, предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух.

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. Запрещаются также проектирование, размещение и строительство объектов хозяйственной и иной деятельности, функционирование которых может привести к неблагоприятным изменениям климата и озонового слоя Земли, ухудшению здоровья людей, уничтожению генетического фонда растений и генетического фонда животных, наступлению необратимых последствий для людей и окружающей среды.

Поскольку одним из источников загрязнения атмосферного воздуха является транспорт, ст. 17 указанного Закона устанавливает требования к регулированию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух при производстве и эксплуатации транспортных и иных передвижных средств.

Запрещаются производство и эксплуатация транспортных и иных передвижных средств, в выбросах которых содержание вредных (загрязняющих) веществ превышает установленные технические нормативы выбросов. Правительство РФ, органы государственной власти субъектов РФ обязаны осуществлять меры по уменьшению выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух при эксплуатации транспортных и иных передвижных средств.

Транспортные и иные передвижные средства, выбросы которых оказывают вредное воздействие на атмосферный воздух, подлежат регулярной проверке на соответствие таких выбросов техническим нормативам выбросов в порядке, определенном Правительством РФ. Органы государственной власти субъектов РФ могут в пределах своей компетенции вводить *ограничения на въезд* транспортных и иных передвижных средств в населенные пункты, места отдыха и туризма на особо охраняемых природных территориях и регулировать передвижение транспортных и иных передвижных средств на указанных территориях.

Специальные требования касаются регулирования выбросов вредных (загрязняющих) веществ при хранении, захоронении, обезвреживании и сжигании отходов производства и потребления

(ст. 18 названного Закона). 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, предусмотренных правилами, утвержденными федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды, запрещается.

Юридические лица, отходы производства и потребления которых являются источниками загрязнения атмосферного воздуха, обязаны обеспечивать своевременный вывоз таких отходов на специализированные места их хранения или захоронения, а также на другие объекты хозяйственной или иной деятельности, использующие такие отходы в качестве сырья. Места хранения и захоронения загрязняющих атмосферный воздух отходов производства и потребления должны быть согласованы с территориальными органами федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды и территориальными органами других федеральных органов исполнительной власти.

Статья 19 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» содержит требование о проведении особых мероприятий по защите населения при изменении состояния атмосферного воздуха, угрожающем жизни и здоровью людей. В городских и иных поселениях органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления организуют работы по регулированию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух в периоды неблагоприятных метеорологических условий. При получении прогнозов неблагоприятных метеорологических условий юридические лица, индивидуальные предприниматели, имеющие источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, обязаны проводить мероприятия по уменьшению выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, согласованные с органами исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченными на осуществление регионального государственного экологического надзора. В случае изменения состояния атмосферного воздуха, которое вызвано аварийными выбросами вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и при котором создается угроза жизни и здоровью человека, принимаются экстренные меры по защите населения в соответствии с законодательством РФ о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Экологические требования к размещению и эксплуатации объектов по хранению и уничтожению химического оружия. В законодательстве предусмотрены специальные требования применительно к размещению и эксплуатации объектов по хранению и уничтожению химического оружия. В качестве такого объекта признается совокупность специально выделенной и охраняемой территории, на которой постоянно находится химическое оружие, и расположенного на этой территории комплекса основных и вспомогательных сооружений по его хранению. Эти требования установлены в Федеральном законе «Об уничтожении химического оружия». Вокруг таких объектов устанавливаются *зоны защитных мероприятий* — территория вокруг объекта по хранению химического оружия или объекта по уничтожению химического оружия, в пределах которой осуществляется специальный комплекс мероприятий, направленных на обеспечение коллективной и индивидуальной защиты граждан, защиты окружающей среды от возможного воздействия токсичных химикатов вследствие возникновения чрезвычайных ситуаций; площадь указанной зоны зависит от расчетного или нормируемого безопасного уровня загрязнения окружающей среды и утверждается Правительством РФ.

Согласно ст. 2 указанного Закона уничтожение химического оружия осуществляется на объектах по уничтожению химического оружия, расположенных на территориях субъектов РФ, где размещены объекты по хранению химического оружия. Места размещения объектов по уничтожению химического оружия, а также маршруты перевозки химического оружия согласовываются с органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, на территориях которых размещены объекты по хранению химического оружия.

Положение о зоне защитных мероприятий, устанавливаемой вокруг объектов по хранению химического оружия и объектов по уничтожению химического оружия, утвержденное постановлением Правительства РФ от 24 февраля 1999 г. № 208¹, определяет порядок установления и функционирования зоны защитных мероприятий вокруг объектов по хранению химического оружия и объектов по уничтожению химического оружия. В Положении определены принципы расчета площади зоны защитных мероприятий.

Расчет площади зоны защитных мероприятий, устанавливаемой вокруг объектов, осуществляется, как правило, на этапе проектирования этих объектов согласно методике определения

¹ СЗ РФ. 1999. № 10. Ст. 1234.

площади зоны защитных мероприятий, утвержденной Министерством обороны РФ по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. На основании рассчитанных значений площади зоны защитных мероприятий осуществляется определение ее границ на местности.

В зонах защитных мероприятий осуществляется специальный комплекс защитных мероприятий. Эти мероприятия осуществляются в соответствии с нормативными документами, регламентирующими деятельность оперативной (дежурной) и аварийно-спасательной служб объектов, а также сил Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, и применяются на всей площади зоны защитных мероприятий. Различаются два вида указанных мероприятий: мероприятия, проводимые заблаговременно, и мероприятия, осуществляемые при возникновении чрезвычайной ситуации.

В границах *санитарно-защитной зоны* объекта ответственность за выполнение и обеспечение специального комплекса защитных мероприятий возлагается на его руководителя. За границами санитарно-защитной зоны в пределах зоны защитных мероприятий ответственность за организацию и выполнение специального комплекса защитных мероприятий возлагается на федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие выполнение работ по хранению, перевозке и уничтожению химического оружия, государственного заказчика работ по уничтожению химического оружия и органы исполнительной власти субъекта РФ, на территории которого находится объект.

Правовая охрана озонового слоя Земли. Одним из компонентов атмосферного воздуха является озоновый слой, который защищает Землю от солнечной радиации. Истощение озонового слоя, появление озоновых дыр, приводит к резкому повышению уровня ультрафиолетового излучения, что может иметь непредсказуемые экологические последствия для всей нашей планеты. В настоящее время площадь озоновой дыры над Антарктидой достигла размеров около 30 млн кв. км. Для решения этой проблемы в 1985 г. была принята Венская конвенция об охране озонового слоя и в 1987 г. — Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой (с изменениями и поправками от 29 июня 1990 г.). В Конвенции содержится определение озонового слоя. Понятие *озоновый слой* означает слой атмосферного озона над пограничным слоем планеты.

Государства, подписавшие Конвенцию, признали, что главной проблемой является изменение озонового слоя, которое может

иметь результатом изменение интенсивности солнечного ультрафиолетового излучения, достигающего поверхности Земли и влияющего на живые организмы, и возможные последствия для здоровья человека, организмов, экосистем и материалов, используемых человеком, а также изменение вертикального профиля озона, которое может нарушить температурную структуру атмосферы, и возможные последствия для погоды и климата.

Для решения этой важнейшей проблемы государства в соответствии со ст. 2 Конвенции обязались:

сотрудничать посредством систематических наблюдений, исследований и обмена информацией, для того чтобы глубже познать и оценить воздействие деятельности человека на озоновый слой и последствия изменения состояния озонового слоя для здоровья человека и окружающей среды;

принимать надлежащие законодательные или административные меры и сотрудничать в согласовании соответствующих программных мероприятий для контролирования, ограничения, сокращения или предотвращения деятельности человека, подпадающей под их юрисдикцию или контроль, если будет обнаружено, что эта деятельность оказывает или может оказать неблагоприятное влияние, изменяя или создавая возможность изменения состояния озонового слоя;

сотрудничать в разработке согласованных мер, процедур и стандартов для выполнения данной Конвенции в целях принятия протоколов и приложений;

сотрудничать с компетентными международными органами в целях эффективного выполнения Конвенции и протоколов, участниками которых они являются.

Проблема охраны озонового слоя нашла отражение в ст. 54 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Охрана озонового слоя атмосферы от экологически опасных изменений обеспечивается посредством регулирования производства и использования веществ, разрушающих озоновый слой атмосферы, в соответствии с международными договорами Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, а также законодательством РФ.

В соответствии с международным соглашением министерства и ведомства, предприятия, учреждения, организации обязаны сократить и в последующем полностью прекратить производство и использование химических веществ, вредно воздействующих на озоновый слой. 24 мая 1995 г. было принято постановление Правительства РФ № 526 «О первоочередных мерах по выполнению

Венской конвенции об охране озонового слоя и Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой»¹. Было установлено, что с 1 января 1996 г. ввоз и вывоз *озоноразрушающих веществ* и содержащей их продукции в страны, являющиеся сторонами Венской конвенции и Монреальского протокола, осуществляются по соответствующим лицензиям. 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 был запрещен. Постановлением Правительства РФ от 8 мая 1996 г. № 563 утверждено Положение о порядке ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции².

Постановлением Правительства РФ от 5 мая 1999 г. № 490 «Об усилении мер государственного регулирования производства и потребления озоноразрушающих веществ в Российской Федерации»³ было установлено, что с 1 августа 1999 г. производство на территории России озоноразрушающих веществ осуществляется по специальным квотам, исходя из расчетных ставок, сроков и других требований Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой 1987 г.

Должна быть разработана система правового регулирования комплекса неотложных мер по поэтапному сокращению производства и потребления озоноразрушающих веществ в Российской Федерации, в том числе организована система сбора, хранения, регенерации и утилизации озоноразрушающих веществ, производство и потребление которых регулируются в соответствии с Монреальским протоколом, а также созданы их резервные запасы для обеспечения находящегося в эксплуатации оборудования.

Постановлением Правительства РФ от 8 мая 1996 г. № 563 были утверждены Перечень озоноразрушающих веществ и Перечень продукции, содержащей озоноразрушающие вещества, ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации которых подлежат государственному регулированию.

Предусмотрено, что контроль за соблюдением указанных требований осуществляется специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охра-

¹ СЗ РФ. 1995. № 23. Ст. 2230.

² СЗ РФ. 1996. № 20. Ст. 2353.

³ СЗ РФ. 1999. № 20. Ст. 2433.

ны окружающей природной среды. Нарушение установленного порядка производства или использования химических веществ, вредно воздействующих на состояние озонового слоя, влечет за собой приостановление либо прекращение деятельности предприятий, учреждений, организаций или отдельных цехов, агрегатов, технологических процессов, оборудования по предписанию специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды.

§ 4. Правовая охрана почв от химического загрязнения

Экологические требования по охране почв от химического загрязнения. Существует две группы источников загрязнения почв химическими веществами. К первой группе относятся источники загрязнения, эксплуатация которых прямо не связана с использованием земель: промышленные предприятия, транспорт, иные хозяйственные объекты, выбрасывающие в атмосферный воздух либо сбрасывающие в водные объекты загрязняющие вещества, которые затем попадают в почвы. Ко второй группе относятся сельскохозяйственные организации и граждане, осуществляющие деятельность в сфере сельского хозяйства и применяющие пестициды и агрохимикаты, что приводит к загрязнению почв.

Законодательство об охране окружающей среды решает проблему охраны почв от загрязнения путем регулирования охраны от загрязнения воздушной и водной среды, куда первоначально попадают загрязняющие вещества. Отличие правового регулирования охраны почв от загрязнения от правовой охраны атмосферного воздуха и вод заключается в том, что законодательство специально не регулирует вопросы выбросов и сбросов вредных загрязняющих химических веществ в почвы. Почва в отличие от вод и атмосферного воздуха не является пространственной средой, в которую сбрасываются или удаляются загрязняющие вещества. Водное законодательство и законодательство об атмосферном воздухе специально регулируют вопросы сброса и выброса вредных загрязняющих веществ в эти природные объекты. Законодательство об охране почв построено на иных принципах. Главной его задачей является не регулирование поступления вредных загрязняющих веществ в почвы, а предотвращение попадания таких веществ в почву.

Проблема правовой охраны почв в значительной степени решается путем соблюдения природоохранных требований, предусмотренных ст. 34 Федерального закона «Об охране окружающей

среды» и касающихся размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, а также требований ст. 39 этого Закона, закрепляющей природоохранные требования при их эксплуатации. Соответствующие нормы предусмотрены и в земельном законодательстве. Так, ст. 42 ЗК РФ обязывает собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками земельных участков, не допускать загрязнения почв на землях соответствующих категорий.

Кроме того, в ст. 21 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» установлены санитарно-эпидемиологические требования к почвам, содержанию территорий городских и сельских поселений, промышленных площадок.

Организационные меры по безопасному обращению с пестицидами и агрохимикатами. Эти вопросы регулируются главным образом Федеральным законом «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами». В основе правового регулирования охраны почв от химического загрязнения лежит принцип допустимости применения только тех пестицидов и агрохимикатов, которые прошли государственную регистрацию. Так, не допускается оборот пестицидов и агрохимикатов, которые не внесены в *Государственный каталог пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению на территории Российской Федерации*. Оборот пестицидов ограниченного использования, которые имеют повышенную вероятность негативного воздействия на здоровье людей и окружающую среду, осуществляется на основании специального разрешения (ст. 3 названного Закона). Государственная регистрация этих веществ является своего рода гарантией того, что их применение является относительно безопасным для здоровья человека и для окружающей среды, при условии, естественно, соблюдения правил безопасности.

Условием государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов является выполнение установленной Законом процедуры. Сначала пестициды и агрохимикаты должны согласно ст. 9 названного Закона пройти регистрационные испытания. *Регистрационные испытания* этих веществ проводятся для разработки и обоснования регламентов применения пестицидов и агрохимикатов. Регламенты обеспечивают эффективность применения пестицидов и агрохимикатов и их безопасность для здоровья человека, окружающей среды.

Затем проводится *экспертиза результатов регистрационных испытаний пестицидов и агрохимикатов* (ст. 10 этого Закона), кото-

рая включает: государственную экологическую экспертизу пестицидов и агрохимикатов; токсиколого-гигиеническую экспертизу, осуществляемую специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области государственного санитарно-эпидемиологического надзора; экспертизу регламентов применения пестицидов и агрохимикатов, организуемую специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим организацию регистрационных испытаний и государственную регистрацию пестицидов и агрохимикатов. Порядок проведения экспертизы результатов регистрационных испытаний пестицидов и агрохимикатов определяется в соответствии с законодательством РФ.

Государственная регистрация проводится специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим организацию регистрационных испытаний и государственную регистрацию пестицидов и агрохимикатов, на основе заключений экспертизы результатов регистрационных испытаний этих веществ на срок два года. Порядок государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов устанавливается специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим организацию регистрационных испытаний и государственную регистрацию пестицидов и агрохимикатов. Гражданину или юридическому лицу по решению специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего организацию регистрационных испытаний и государственную регистрацию, выдается регистрационное *свидетельство о государственной регистрации пестицида и (или) агрохимиката* по установленной форме.

Пестицид или агрохимикат вносится в Государственный каталог пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению на территории Российской Федерации. Ведение этого каталога возложено на специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий организацию регистрационных испытаний и государственную регистрацию пестицидов и агрохимикатов — Министерство сельского хозяйства РФ (ст. 12 указанного Закона). Порядок государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов утвержден приказом Минсельхоза России от 10 июля 2007 г. № 357¹.

Государственный надзор за безопасным обращением с пестицидами и агрохимикатами осуществляют специально уполномо-

¹ БНА. 2007. № 37.

ченные федеральные органы исполнительной власти в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами. Порядок осуществления государственного надзора за безопасным обращением с этими веществами устанавливается законодательством РФ (ст. 15 Федерального закона «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»).

Правовая охрана почв при применении пестицидов и агрохимикатов. Порядок применения пестицидов и агрохимикатов определяется федеральными органами исполнительной власти в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами с учетом фитосанитарной, санитарной и экологической обстановки, потребностей растений в агрохимикатах, состояния плодородия земель (почв), а также с учетом рационов животных. Безопасность применения пестицидов и агрохимикатов обеспечивается соблюдением установленных *регламентов и правил* применения этих веществ, исключающих их негативное воздействие на здоровье людей и окружающую среду. Пестициды и агрохимикаты применяются только при использовании специальной техники и оборудования. Применение пестицидов ограниченного использования должно осуществляться на основании специальных разрешений специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти только гражданами, имеющими специальную профессиональную подготовку (ст. 22 Федерального закона «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»).

Нормирование в сфере охраны почв. Для оценки состояния почвы в интересах охраны здоровья человека и окружающей среды Правительством РФ устанавливаются *нормативы предельно допустимых концентраций* вредных веществ (ст. 13 ЗК РФ). В Федеральном законе «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» закреплено определение понятия *государственное нормирование плодородия земель сельскохозяйственного назначения*, под которым понимается установление стандартов, норм, нормативов, правил, регламентов в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

Гигиенические нормативы ГН 1.2.2701-10 «Гигиенические нормативы содержания пестицидов в объектах окружающей среды (перечень)» утверждены постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 2 августа 2010 г. № 101¹. Гигиенические нормативы устанавливают максимально допустимые уровни

¹ БНА. 2010. № 43.

содержания остаточных количеств действующих веществ пестицидов и их опасных метаболитов в объектах окружающей среды, а также в продовольственном сырье и пищевых продуктах, как производимых на территории РФ, так и импортируемых из-за рубежа.

Единые гигиенические нормативы установлены для однородных групп растениеводческой продукции, имеющих сходную биологическую характеристику и среднесуточные количества потребления в рационе человека (плодовые косточковые, плодовые семечковые, зерно хлебных злаков и др.). Экстраполяция нормативов, установленных для определенной группы растениеводческой продукции, на другие сельскохозяйственные культуры не допускается.

Для пестицидов, зарегистрированных на территории РФ, в основу гигиенической регламентации остаточных количеств их действующих веществ в пищевой продукции, воде и атмосферном воздухе положен принцип комплексного гигиенического нормирования, заключающийся в том, что суммарное количество действующего вещества пестицида (и продуктов его трансформации), которое может поступать в организм из разных сред (пищевые продукты, вода, атмосферный воздух), не должно превышать допустимую суточную дозу для человека.

Действуют Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы «Санитарно-эпидемиологические требования к качеству почвы. СанПиН 2.1.7.1287-03», утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ 16 апреля 2003 г.¹ Санитарные правила устанавливают требования к качеству почв населенных мест и сельскохозяйственных угодий, обуславливающих соблюдение гигиенических нормативов при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции (техническом перевооружении) и эксплуатации объектов различного назначения, в том числе и тех, которые могут оказывать неблагоприятное воздействие на состояние почв.

Санитарно-эпидемиологические требования применяются к жилым территориям, рекреационным и курортным зонам, зонам санитарной охраны водоемов и прибрежных водоемов, территориям сельскохозяйственного назначения и другим, где возможно влияние загрязненных почв на здоровье человека и условия проживания. В почвах городских и сельских поселений и сельскохозяйственных угодий содержание потенциально опасных для чело-

¹ БНА. 2003. № 29.

века химических веществ в почвах на разной глубине не должно превышать предельно допустимые концентрации (уровни), установленные санитарными правилами и гигиеническими нормативами. Гигиенические требования к качеству почв устанавливаются с учетом их специфики, почвенно-климатических особенностей населенных мест, фоновое содержание химических соединений и элементов.

Глава 20. Правовая охрана окружающей природной среды в сфере обращения с производственными и бытовыми отходами

§ 1. Экологические требования к обращению с отходами производства и потребления

Юридическое понятие отходов производства и потребления.

Экологическое право играет важную роль в обеспечении охраны окружающей среды от загрязнения и засорения отходами производства и потребления¹. В ст. 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» приводятся определения ряда понятий, которые используются в сфере правового регулирования охраны окружающей среды при обращении с отходами. *Отходы производства и потребления* — это остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства.

Под *обращением с отходами* понимается деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов. *Размещение отходов* — это хранение и захоронение отходов. *Хранение отходов* — содержание отходов в объектах размещения отходов в целях их последующего захоронения, обезвреживания или использования. *Захоронение отходов* представляет собой изоляцию отходов, не подлежащих дальнейшему использованию, в специальных хранилищах в целях предотвращения попадания вредных веществ в окружающую среду. *Использование отходов* представляет собой применение отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг или для получения энергии. *Обезвреживание отходов* — обработка отходов, в том числе сжигание и обеззараживание отходов на специали-

¹ См.: Бринчук М. М. Правовая охрана окружающей среды от загрязнения токсичными веществами.

рованных установках, в целях предотвращения вредного воздействия отходов на здоровье человека и окружающую среду.

Определена *сфера применения* законодательства об отходах производства и потребления. Указанный закон регулирует вопросы обращения с отходами. Что касается отношений в области обращения с радиоактивными отходами, с биологическими отходами, отходами лечебно-профилактических учреждений, с выбросами вредных веществ в атмосферу и со сбросами вредных веществ в водные объекты, то они регулируются соответствующим законодательством РФ.

Основными *принципами* государственной политики в области обращения с отходами являются: охрана здоровья человека, поддержание или восстановление благоприятного состояния окружающей среды и сохранение биологического разнообразия; научно обоснованное сочетание экологических и экономических интересов общества в целях обеспечения устойчивого развития общества; использование новейших научно-технических достижений в целях реализации малоотходных и безотходных технологий; комплексная переработка материально-сырьевых ресурсов в целях уменьшения количества отходов; использование методов экономического регулирования деятельности в области обращения с отходами в целях уменьшения количества отходов и вовлечения их в хозяйственный оборот; доступ в соответствии с законодательством РФ к информации в области обращения с отходами; участие в международном сотрудничестве Российской Федерации в области обращения с отходами (ст. 3 названного Закона).

Отходы как объект права собственности. Статья 4 этого Закона определяет *правовой режим отходов как объекта права собственности*. Нормы этой статьи имеют важное практическое значение. Исходя из интересов охраны окружающей среды, Закон предусматривает правило о том, что право собственности на отходы принадлежит собственнику сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, а также товаров (продукции), в результате использования которых эти отходы образовались. Право собственности не прекращается даже после того, как собственник выбросил их, попытавшись отказаться от своего права собственности.

Право собственности на отходы может быть приобретено другим лицом на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки об отчуждении отходов. В этом случае право собственности первоначального собственника отходов, естественно, прекращается. Собственник отходов I–IV классов опасности вправе отчуждать опасные отходы в собственность другому лицу,

передавать ему, оставаясь собственником, право владения, пользования или распоряжения такими отходами, если у этого лица имеется соответствующая лицензия.

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 обратиться в свою собственность, приступив к их использованию или совершив иные действия, свидетельствующие об обращении их в собственность в соответствии с гражданским законодательством. Право собственности производителя отходов прекращается на них только в случае, когда они брошены и другое лицо обратило их в свою собственность. Таким образом, в законодательстве сформулирована правовая конструкция, которая позволяет всегда определить собственника отходов и соответственно применить к нему требования, касающиеся обращения с отходами, в том числе меры ответственности за их нарушения.

Система экологических требований к обращению с отходами. Такие требования закреплены в ст. 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Отходы производства и потребления, включая радиоактивные отходы, подлежат сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению, условия и способы которых должны быть безопасными для окружающей среды.

Запрещаются:

сброс отходов производства и потребления, в том числе радиоактивных отходов, в поверхностные и подземные водные объекты, на водосборные площади, в недра и на почву;

размещение опасных отходов и радиоактивных отходов на территориях, прилегающих к городским и сельским поселениям, в лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зонах, на путях миграции животных, вблизи нерестилищ и в иных местах, в которых может быть создана опасность для окружающей среды, естественных экологических систем и здоровья человека;

захоронение опасных отходов и радиоактивных отходов на водосборных площадях подземных водных объектов, используемых в качестве источников водоснабжения, в бальнеологических целях, для извлечения ценных минеральных ресурсов;

ввоз опасных отходов и радиоактивных отходов в Российскую Федерацию в целях их захоронения и обезвреживания.

Санитарно-эпидемиологические требования к сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению отходов производства и потребления установлены в ст. 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». 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.

Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 18) специально регулирует вопросы выбросов вредных (загрязняющих) веществ при хранении, захоронении, обезвреживании и сжигании отходов производства и потребления. 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, предусмотренных правилами, утвержденными федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды, запрещаются.

Юридические лица, отходы производства и потребления которых являются источниками загрязнения атмосферного воздуха, обязаны обеспечивать своевременный вывоз таких отходов на специализированные места их хранения или захоронения, а также на другие объекты хозяйственной или иной деятельности, использующие такие отходы в качестве сырья. Места хранения и захоронения загрязняющих атмосферный воздух отходов производства и потребления должны быть согласованы с территориальными органами федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды и территориальными органами других федеральных органов исполнительной власти.

Требования, касающиеся обезвреживания, утилизации, уничтожения и захоронения пришедших в негодность и (или) запрещенных к применению пестицидов и агрохимикатов, тары из-под них, предусмотрены в ст. 24 Федерального закона «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами». Так, обезвреживание, 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 законодательством РФ. Методы уничтожения пришедших в негодность и (или) запрещен-

ных к применению пестицидов и агрохимикатов, а также тары из-под них разрабатываются изготовителями данной продукции по согласованию со специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды и специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» содержит требования к обращению с отходами. По общему правилу при проектировании, строительстве, реконструкции, консервации и ликвидации предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов, в процессе эксплуатации которых образуются отходы, граждане, которые осуществляют индивидуальную предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридические лица обязаны соблюдать экологические, санитарные и иные требования, установленные законодательством РФ в области охраны окружающей среды и здоровья человека, иметь техническую и технологическую документацию об использовании, обезвреживании образующихся отходов.

Строительство, реконструкция, консервация и ликвидация предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов, эксплуатация которых связана с обращением с отходами, допускаются при наличии положительного заключения государственной экспертизы, проводимой в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, государственной экспертизы проектной документации указанных объектов.

При проектировании жилых зданий, а также предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов, в процессе эксплуатации которых образуются отходы, необходимо предусматривать места (площадки) для сбора таких отходов в соответствии с установленными правилами, нормативами и требованиями в области обращения с отходами (ст. 10 названного Закона).

Согласно ст. 11 Закона индивидуальные предприниматели и юридические лица при эксплуатации предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов, связанной с обращением с отходами, обязаны: соблюдать экологические, санитарные и иные требования, установленные законодательством РФ в области охраны окружающей среды и здоровья человека; разрабатывать проекты нормативов образования отходов и лимитов на размещение отходов в целях уменьшения количества их образования; внедрять малоотходные технологии на основе новейших научно-технических достижений; проводить инвентаризацию отходов и объектов

их размещения; проводить мониторинг состояния окружающей среды на территориях объектов размещения отходов; предоставлять в установленном порядке необходимую информацию в области обращения с отходами; соблюдать требования предупреждения аварий, связанных с обращением с отходами, и принимать неотложные меры по их ликвидации; в случае возникновения или угрозы аварий, связанных с обращением с отходами, которые наносят или могут нанести ущерб окружающей среде, здоровью или имуществу физических лиц либо имуществу юридических лиц, немедленно информировать об этом федеральные органы исполнительной власти в области обращения с отходами, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления.

Требования к объектам размещения отходов. Эти требования установлены в ст. 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления». Создание *объектов размещения отходов* — специально оборудованных сооружений, предназначенных для размещения отходов (полигонов, шламохранилищ, хвостохранилищ, отвалов горных пород и др.) — осуществляется на основании разрешений, выданных специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в области обращения с отходами в соответствии с их компетенцией. Определение места строительства объектов размещения отходов осуществляется на основе специальных (геологических, гидрологических и иных) исследований в порядке, установленном законодательством РФ.

На территориях объектов размещения отходов и в пределах их воздействия на окружающую среду собственники объектов размещения отходов, а также лица, во владении или в пользовании которых находятся объекты размещения отходов, обязаны проводить мониторинг состояния окружающей среды в порядке, установленном федеральными органами исполнительной власти в области обращения с отходами в соответствии с их компетенцией. Указанные лица после окончания эксплуатации данных объектов обязаны проводить контроль за состоянием и воздействием объектов размещения отходов на окружающую среду и работы по восстановлению нарушенных земель в порядке, установленном законодательством РФ.

Запрещается захоронение отходов в границах населенных пунктов, лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зон, а также водоохраных зон, на водосборных площадях подземных водных объектов, которые используются в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Также запрещается захоронение отходов в местах залегания полезных ис-

копаемых и ведения горных работ в случае, если возникает угроза загрязнения мест залегания полезных ископаемых и безопасности ведения горных работ.

Закон предусматривает, что объекты размещения отходов вносятся в *Государственный реестр объектов размещения отходов*. Ведение Реестра осуществляется в порядке, определенном Правительством РФ.

Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы «Гигиенические требования к размещению и обезвреживанию отходов производства и потребления. СанПиН 2.1.7.1322-03» утверждены Главным государственным санитарным врачом РФ 30 апреля 2003 г.¹ Эти правила устанавливают гигиенические требования общего характера к размещению, устройству, технологии, режиму эксплуатации и рекультивации мест централизованного использования, обезвреживания и захоронения отходов производства и потребления (объектов). Эти требования не распространяются: на полигоны захоронения радиоактивных отходов; полигоны твердых бытовых и смешанных отходов; могильники для органических веществ и трупов животных; склады просроченных и непригодных к использованию лекарственных препаратов и пестицидов.

Процессы обращения с отходами (жизненный цикл отходов) включают следующие этапы: образование; накопление и временное хранение; первичная обработка (сортировка, дегидратация, нейтрализация, прессование, тарирование и др.); транспортировка; вторичная переработка (обезвреживание, модификация, утилизация, использование в качестве вторичного сырья); складирование; захоронение; сжигание. Обращение с каждым видом отходов зависит от их происхождения, агрегатного состояния, физико-химических свойств субстрата, количественного соотношения компонентов и степени опасности для здоровья населения и среды обитания человека.

Степень (класс) опасности отходов определяется в соответствии с действующим нормативным документом. Класс опасности отходов определяется в соответствии с «Санитарными правилами по определению класса опасности токсичных отходов производства и потребления. СП 2.1.7.1386-03», утвержденными Главным государственным санитарным врачом РФ 16 июня 2003 г.² Правила устанавливают гигиенические требования и критерии по определе-

¹ См.: Российская газета. 2003. 28 мая.

² См.: Российская газета. 2003. 20 июня.

нию класса опасности отходов производства и потребления по степени их токсичности и вводятся в целях установления и предотвращения вредного воздействия токсичных отходов на среду обитания и здоровье человека. Правила не распространяются на радиоактивные, взрыво- и пожароопасные отходы, а также отходы, способные вызвать инфекционные заболевания (пищевые отходы, отходы лечебно-профилактических учреждений, осадки хозяйственно-бытовых сточных вод и т. п.).

Отходы по степени воздействия на человека и окружающую среду распределяются на *четыре класса опасности*: I класс — чрезвычайно опасные; II класс — высокоопасные; III класс — умеренно опасные; IV класс — малоопасные.

Класс опасности отхода определяется расчетным или экспериментальным методом. Расчетный метод применяется, если известен качественный и количественный состав отхода и в литературных источниках имеются необходимые сведения для определения показателей опасности компонентов отхода. В противном случае определение класса опасности проводится экспериментально. Отнесение отхода к IV классу опасности (малоопасные) может быть сделано только на основании результатов экспериментального метода. Если полученный расчетным методом класс опасности отхода не удовлетворяет его производителя (или собственника), то класс опасности определяется экспериментально.

Состав отхода определяется производителем (собственником) отхода самостоятельно или с привлечением аккредитованных в установленном порядке организаций. Определение класса опасности отхода производится для каждой партии отходов, вывозимых за пределы предприятия, на котором они образовались. Установленный производителем (собственником) класс опасности отхода согласовывается с учреждением, осуществляющим государственный санитарно-эпидемиологический контроль в соответствующей территории. Спорные вопросы о принадлежности того или иного отхода к классу опасности решаются органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

Гигиенические требования к размещению и обезвреживанию отходов производства и потребления выделяют следующие основные способы складирования:

временное хранение на производственных территориях на открытых площадках или в специальных помещениях (в цехах, складах, на открытых площадках, в резервуарах и др.);

временное складирование на производственных территориях предприятий по переработке и обезвреживанию отходов (в амба-

рах, хранилищах, накопителях), а также на промежуточных (приемных) пунктах сбора и накопления, в том числе на терминалах, железнодорожных сортировочных станциях, в речных и морских портах;

складирование вне производственной территории — на усовершенствованных полигонах промышленных отходов, шламохранилищах, в отвалах пустой породы, террикониках, золошлакоотвалах, а также в специально оборудованных комплексах по их переработке и захоронению;

складирование на площадках для обезвоживания илового осадка от очистных сооружений.

Выбор участка для размещения полигонов осуществляется на основании функционального зонирования территории и градостроительных решений. Полигоны размещаются за пределами жилой зоны и на обособленных территориях с обеспечением нормативных санитарно-защитных зон в соответствии с требованиями санитарно-эпидемиологических правил и нормативов.

Не допускается размещение объектов складирования: на территории 1—3 поясов зон санитарной охраны водоемисточников и минеральных источников; во всех поясах зоны санитарной охраны курортов; в зонах массового загородного отдыха населения и на территории лечебно-оздоровительных учреждений; в рекреационных зонах; в местах выклинивания водоносных горизонтов; в границах установленных водоохраных зон открытых водоемов.

Выбор участка для размещения полигона осуществляется на альтернативной основе. Участок для размещения полигона токсичных отходов должен располагаться на территориях с уровнем залегания подземных вод на глубине более 20 м. Размер участка определяется производительностью, видом и классом опасности отходов, технологией переработки, с расчетным сроком эксплуатации на 20—25 лет и последующей возможностью использования отходов.

Функциональное зонирование территории полигонов зависит от назначения и вместимости объекта, степени переработки отходов. Полигон должен состоять не менее чем из двух зон: административно-хозяйственной и производственной.

Хранение и захоронение отходов на объекте осуществляются с учетом классов опасности, агрегатного состояния, водорастворимости, класса опасности веществ и их компонентов. Захоронение отходов I класса опасности, содержащих водорастворимые вещества, должно производиться в котлованах в контейнерной упаковке, в стальных баллонах с двойным контролем на герметичность

до и после их заполнения, помещаемых в бетонный короб. При захоронении отходов, содержащих слаборастворимые вещества I класса опасности, должны быть предусмотрены дополнительные меры по гидроизоляции стен и дна котлованов. Твердые пастообразные отходы, содержащие растворимые вещества II и III классов опасности, подлежат захоронению в котлованах с гидроизоляцией дна и боковых стенок. Твердые отходы IV класса опасности складировются на специальной карте с послойным уплотнением.

Для перехвата поверхностного стока в зоне складирования полигона предусматривается система канав и дождевая канализация, а для отвода фильтрата — дренажная система. Не допускается попадание ливневых и талых вод с участков полигона, на которых захоронены токсичные отходы, на любую территорию, особенно используемую для хозяйственных целей. Сбор этих вод осуществляется на специальные карты — испарители внутри полигона. Для предотвращения попадания загрязнений в водоносные горизонты и грунты предусматривается гидроизоляция дна и стен ложа полигона уплотненными глинистыми, асфальтобетонными и другими материалами, на которые имеется санитарно-эпидемиологическое заключение.

Специальные гигиенические требования устанавливаются для размещения различных видов отходов. Например, Санитарные правила «Гигиенические требования к устройству и содержанию полигонов для твердых бытовых отходов. СП 2.1.7.1038-01» утверждены Главным государственным санитарным врачом РФ 30 мая 2001 г.¹ Полигоны твердых бытовых отходов являются специальными сооружениями, предназначенными для изоляции и обезвреживания отходов, и должны гарантировать санитарно-эпидемиологическую безопасность населения. Полигоны могут быть организованы для любых по величине населенных пунктов. Рекомендуются создание централизованных полигонов для групп населенных пунктов. Выбранный участок для устройства полигона должен иметь санитарно-эпидемиологическое заключение о соответствии его санитарным правилам.

Организация, которая эксплуатирует полигон, должна разработать регламент, определяющий режим работы полигона, инструкции по приему бытовых отходов, с учетом требований производственной санитарии для работающих на полигоне, обеспечить контроль за составом поступающих отходов, вести круглосуточный учет поступающих отходов, осуществлять контроль за распределе-

¹ БНА. 2001. № 33.

нием отходов в работающей части полигона, обеспечить технологический цикл по изоляции отходов.

На полигоны твердых бытовых отходов принимаются: отходы из жилых домов, общественных зданий и учреждений, предприятий торговли, общественного питания, уличный; садово-парковый смет, строительный мусор и некоторые виды твердых промышленных отходов III и IV классов опасности; неопасные отходы, класс которых устанавливается экспериментальными методами. Список таких отходов согласовывается с центром госсанэпиднадзора.

Гигиенические требования к устройству и содержанию полигонов для твердых бытовых отходов предусматривают, что захоронение и обезвреживание твердых, пастообразных отходов промышленных предприятий (I и II классов опасности), в которых содержатся токсичные вещества, тяжелые металлы, а также горючие и взрывоопасные отходы, должны производиться на полигонах, организованных в соответствии с санитарными правилами о порядке накопления, транспортировки, обезвреживания и захоронения токсичных промышленных отходов.

При выборе участка для устройства полигона твердых бытовых отходов должны учитываться климатогеографические и почвенные особенности, геологические и гидрологические условия местности. Не допускается размещение полигонов: на территории зон санитарной охраны водоисточников и минеральных источников; во всех зонах охраны курортов; в местах выхода на поверхность трещиноватых пород; в местах выклинивания водоносных горизонтов; в местах массового отдыха населения и оздоровительных учреждений.

Размер *санитарно-защитной зоны* полигона от жилой застройки до границ полигона должен составлять 500 м. Размер санитарно-защитной зоны может уточняться при расчете газообразных выбросов в атмосферу. Уменьшение санитарно-защитной зоны производится в установленном порядке. На участке, намеченном для размещения полигона для бытовых отходов, проводятся санитарное обследование, геологические и гидрологические изыскания. Перспективными являются места, где выявлены глины или тяжелые суглинки, а грунтовые воды находятся на глубине более 2 м. Не используются под полигоны болота глубиной более 1 м и участки с выходами грунтовых вод в виде ключей. Целесообразно участки под полигоны выбирать с учетом наличия в санитарно-защитной зоне зеленых насаждений и земельных насыпей.

Участок для устройства полигона твердых бытовых отходов должен отводиться в соответствии с утвержденным генеральным планом или проектом планировки и застройки города и его пригородной зоны. Санитарно-эпидемиологическое заключение о соответствии гигиеническим требованиям выбранного участка для устройства полигонов твердых бытовых отходов выдает территориальный центр госсанэпиднадзора.

Полигон состоит из двух частей: территории, занятой под складирование отходов, и территории для размещения хозяйственно-бытовых объектов. Устройство полигонов отходов должно осуществляться в соответствии с установленным порядком по проектированию, эксплуатации и рекультивации полигонов для твердых бытовых отходов. Складирование твердых бытовых отходов в воду на болотистых и заливаемых паводковыми водами участках не допускается. На территории полигона не допускается сжигание отходов и должны быть приняты меры по предотвращению самовозгорания твердых бытовых отходов.

Для сбора сведений о местах складирования, хранения и захоронения отходов производства и потребления проводится их инвентаризация в соответствии с Временными методическими рекомендациями по проведению инвентаризации мест захоронения и хранения отходов в Российской Федерации, утвержденными письмом Минприроды России от 11 июля 1995 г. № 01-11/29-2002¹. Инвентаризация представляет собой систематизацию сведений о местах складирования, хранения и захоронения отходов производства и потребления и имеет целями:

определение площадей, занятых под места складирования, хранения и захоронения отходов;

оценку заполнения и наличия свободных объемов мест складирования и захоронения отходов;

определение основного вида отходов в местах складирования, хранения и захоронения отходов;

определение наличия в местах складирования, хранения и захоронения отходов I—IV классов опасности;

оценку состояния мест складирования, хранения и захоронения отходов;

оценку степени влияния мест складирования, хранения и захоронения отходов на окружающую среду;

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

выявление, регистрацию и ведение учета мест организованного и неорганизованного хранения, а также отвалов, шламо-, золо- и хвостохранилищ;

определение наличия проекта по обустройству и эксплуатации объекта для размещения отходов, прошедшего государственную и геологическую экспертизу, и др.

Инвентаризации подлежат все отходы, образующиеся на предприятиях, в организациях, включая отходы производства и потребления. Объектами инвентаризации являются санкционированные и несанкционированные места размещения отходов производства и потребления. Особое внимание при проведении инвентаризации обращается на потенциально опасные в экологическом отношении места и объекты размещения отходов в затопляемых поймах, на размываемых берегах, в оползневых, селевых, лавиноопасных и паводковых зонах, близкие к границам водоохранных зон, находящиеся в переполненном или аварийном состоянии, с прорывоопасными дамбами и т. п.

Инвентаризация проводится по решению территориальных органов охраны окружающей среды. Территориальные органы проводят инвентаризацию либо собственными средствами, либо привлекают для этого специализированную организацию. Инвентаризации подлежат все объекты и места размещения отходов производства и потребления, занимающие площадь более 1 га или содержащие более 1 тыс. т либо 5 тыс. куб. м отходов.

Требования к обращению с отходами на территориях городов и других населенных пунктов. Территории муниципальных образований подлежат регулярной очистке от отходов в соответствии с экологическими, санитарными и иными требованиями. Организации деятельности в области обращения с отходами на территориях муниципальных образований осуществляют органы местного самоуправления в соответствии с законодательством РФ. Порядок сбора отходов на территориях муниципальных образований, предусматривающий их разделение на виды (пищевые отходы, текстиль, бумага и др.), определяется органами местного самоуправления и должен соответствовать экологическим, санитарным и иным требованиям в области охраны окружающей среды и здоровья человека (ст. 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»).

Порядок организации системы сбора, временного хранения, регулярного вывоза твердых и жидких бытовых отходов и уборки территорий населенных пунктов регулируется Правилами предоставления услуг по вывозу твердых и жидких бытовых отходов,

утвержденными постановлением Правительства РФ от 10 февраля 1997 г. № 155¹.

Требования к обращению с опасными отходами. Законодательство выделяет такую категорию, как *опасные отходы*. К ним относятся отходы, которые содержат вредные вещества, обладающие опасными свойствами (токсичностью, взрывоопасностью, пожароопасностью, высокой реакционной способностью) или содержащие возбудителей инфекционных болезней, либо которые могут представлять непосредственную или потенциальную опасность для окружающей природной среды и здоровья человека самостоятельно или при вступлении в контакт с другими веществами.

Индивидуальные предприниматели и юридические лица, в процессе деятельности которых образуются опасные отходы, обязаны подтвердить отнесение данных отходов к конкретному классу опасности в порядке, установленном федеральными органами исполнительной власти в области обращения с отходами.

На отходы I—IV классов опасности должен быть составлен паспорт. Паспорт опасных отходов составляется на основании данных о составе и свойствах опасных отходов, оценки их опасности. Деятельность индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, в процессе которой образуются отходы I—IV классов опасности, может быть ограничена или запрещена при отсутствии технической или иной возможности обеспечить безопасное для окружающей природной среды и здоровья человека обращение с опасными отходами (ст. 14 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»).

Лица, которые допущены к обращению с отходами I—IV классов опасности, обязаны иметь профессиональную подготовку, подтвержденную свидетельствами (сертификатами) на право работы с опасными отходами. Ответственность за допуск работников к работе с опасными отходами несет соответствующее должностное лицо организации.

Транспортирование отходов I—IV классов опасности должно осуществляться при следующих условиях: наличие паспорта опасных отходов; наличие специально оборудованных и снабженных специальными знаками транспортных средств; соблюдение требований безопасности к транспортированию опасных отходов на транспортных средствах; наличие документации для транспортирования и передачи опасных отходов с указанием количества

¹ СЗ РФ. 1997. № 7. Ст. 862.

транспортируемых опасных отходов, цели и места назначения их транспортирования. Порядок транспортирования опасных отходов на транспортных средствах, требования к погрузочно-разгрузочным работам, упаковке, маркировке опасных отходов и требования к обеспечению экологической и пожарной безопасности определяются требованиями, правилами и нормативами, разработанными и утвержденными федеральными органами исполнительной власти в области обращения с отходами.

Специальные требования предусмотрены в отношении *трансграничного перемещения отходов*. Так, ввоз отходов на территорию нашей страны в целях их захоронения и обезвреживания запрещается. Ввоз отходов на территорию РФ в целях их использования осуществляется на основании разрешения, выданного в установленном порядке. Порядок трансграничного перемещения отходов устанавливается Правительством РФ (ст. 17 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»).

Правила трансграничного перемещения отходов утверждены постановлением Правительства РФ от 17 июля 2003 г. № 442¹. Правила устанавливают порядок ввоза опасных и других отходов на территорию РФ в целях их экологически безопасного использования, вывоза отходов с территории страны, а также транзита отходов по ее территории.

Нормирование в сфере обращения с отходами. В целях обеспечения охраны окружающей природной среды и здоровья человека, уменьшения количества отходов применительно к индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, осуществляющим 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 среду уполномоченные федеральные органы исполнительной власти или органы исполнительной власти субъекта РФ в области обращения с отходами. Индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, разрабатывают проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

При нарушении нормативов образования отходов и лимитов на их размещение деятельность индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в области обращения с отходами может быть

¹ СЗ РФ. 2003. № 29. Ст. 3012.

ограничена, приостановлена или прекращена в порядке, предусмотренном законодательством РФ (ст. 18 Закона).

Порядок разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение утвержден приказом Минприроды России от 25 февраля 2010 г. № 50¹. Порядок предназначен для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц (их филиалов и других территориально обособленных подразделений), в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы, за исключением индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, отнесенных в соответствии с законодательством РФ к субъектам малого и среднего предпринимательства, и для территориальных органов Росприроднадзора.

Индивидуальные предприниматели и юридические лица, отнесенные в соответствии с законодательством РФ к субъектам малого и среднего предпринимательства, в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы, представляют в соответствующие территориальные органы Росприроднадзора отчетность об образовании, использовании, обезвреживании, о размещении отходов (за исключением статистической отчетности) в уведомительном порядке в соответствии с порядком, утвержденным Минприроды России.

Лимитами на размещение отходов для субъектов малого и среднего предпринимательства являются количества отходов, фактически направленные на размещение в соответствии с отчетностью об образовании, использовании, обезвреживании, о размещении отходов (за исключением статистической отчетности).

Проекты нормативов образования отходов разрабатываются индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами на основании расчетов и имеющихся данных об удельном образовании отходов при производстве продукции, выполнении работ, оказании услуг.

Нормативы образования отходов служат для определения ожидаемых количеств образующихся отходов конкретных видов с учетом планируемых объемов производства продукции, выполняемых работ, оказания услуг. Нормативы образования отходов и лимиты на их размещение утверждаются территориальными органами Росприроднадзора на основании комплекта обосновывающих расчетов, материалов и документов — проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, разрабатываемого индивидуальными предпринимателями и юридическими ли-

¹ БНА. 2010. № 17.

цами в соответствии с методическими указаниями, утвержденными Минприроды России.

Нормативы образования отходов и лимиты на их размещение утверждаются сроком на пять лет при условии ежегодного подтверждения индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами неизменности производственного процесса и используемого сырья в виде технического отчета, представляемого в уведомительном порядке в территориальные органы Росприроднадзора, утвердившие нормативы образования отходов и лимиты на их размещение.

Для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, которые размещают отходы I—IV классов опасности на эксплуатируемых ими объектах размещения отходов, нормативы образования отходов I—IV классов опасности и лимиты на их размещение утверждаются на срок действия лицензии на осуществление деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов I—IV классов опасности.

Порядок размещения отходов в водных объектах. Водные объекты часто являются пространственной средой для размещения отходов производства и потребления. В этих случаях встает проблема охраны вод от засорения (а нередко и загрязнения). Статья 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» запрещает захоронение отходов на территориях водоохраных зон, на водосборных площадях подземных водных объектов, которые используются в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

Статья 56 ВдК РФ запрещает сброс в водные объекты и захоронение в них отходов производства и потребления, в том числе выведенных из эксплуатации судов и иных плавучих средств (их частей и механизмов). Запрещены также загрязнение и засорение болот отходами производства и потребления (ст. 57 ВдК РФ). Согласно ст. 58 ВдК РФ засорение ледников, снежников отходами производства и потребления запрещается.

На водосборных площадях подземных водных объектов, которые используются или могут быть использованы для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, не допускается размещать места захоронений отходов производства и потребления, кладбища, скотомогильники и иные объекты, оказывающие негативное воздействие на состояние подземных вод (ст. 59 ВдК РФ). В границах водоохраных зон запрещается размещение кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления (ст. 65 ВдК РФ).

Вопросы захоронения отходов специально урегулированы в Федеральном законе «О континентальном шельфе Российской Федерации». Перечень отходов и других материалов, запрещенных к захоронению на континентальном шельфе, публикуется в «Извещениях мореплавателям». Захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе допускается только в соответствии с указанным Законом и при обеспечении надежной локализации захороненных отходов и других материалов. Захоронение отходов и других материалов допускается на основании *разрешения*, выдаваемого федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды и природных ресурсов по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, определяемыми соответственно Президентом РФ, Правительством РФ, или с уведомлением указанных органов, а также с уведомлением субъектов РФ, территории которых примыкают к участку континентального шельфа, где предполагается произвести захоронение. Выдаче разрешения на захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе должна предшествовать государственная экологическая экспертиза (ст. 34 названного Закона).

В законодательстве урегулированы также процедурные вопросы получения разрешения на захоронение отходов. Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, физические и юридические лица Российской Федерации, заинтересованные в захоронении отходов и других материалов на континентальном шельфе, направляют запрос для получения разрешения на захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе в федеральный орган исполнительной власти в области охраны окружающей среды и природных ресурсов не позднее чем за три месяца до начала года, в котором намечается захоронение отходов и других материалов.

Иностранные государства, их физические и юридические лица могут осуществлять захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе только при наличии международного договора между Российской Федерацией и заинтересованным иностранным государством. Иностранные заявители направляют по дипломатическим каналам в федеральный орган исполнительной власти в области охраны окружающей среды и природных ресурсов запрос не менее чем за шесть месяцев до начала года, в котором намечается захоронение отходов и других материалов.

В течение 10 дней со дня получения запроса федеральный орган исполнительной власти в области охраны окружающей среды и природных ресурсов направляет российским и иностранным заявителям уведомление о получении запроса и принятии его к рассмотрению.

Федеральный орган исполнительной власти в области охраны окружающей среды и природных ресурсов в течение шести месяцев со дня получения запроса направляет российским и иностранным заявителям разрешение на захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе или уведомление об отказе. Иностранцам разрешение или уведомление об отказе направляется через федеральный орган исполнительной власти в области иностранных дел.

В ст. 36 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» установлены основания для отказа в выдаче разрешения на захоронение отходов и других материалов. В выдаче разрешения может быть отказано, если захоронение создает или может создать угрозу безопасности России, захоронение несовместимо с требованиями защиты морской среды, минеральных ресурсов или водных биоресурсов и др.

Лица, получившие разрешение на захоронение отходов, имеют право производить захоронение в точном соответствии с полученным разрешением и только в присутствии официального должностного лица.

Захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе может быть приостановлено или прекращено по решению суда. Если устранить нарушения невозможно, захоронение отходов и других материалов должно быть немедленно прекращено. Федеральный орган исполнительной власти в области охраны окружающей среды и природных ресурсов в кратчайшие сроки уведомляет российских и иностранных заявителей о приостановлении или прекращении захоронения с изложением причин, вызвавших такое приостановление или прекращение захоронения (ст. 38 указанного Закона).

Требования, касающиеся предотвращения засорения морской среды экономической зоны, установлены в ст. 30 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», в соответствии с которой постановлением Правительства РФ утвержден перечень вредных веществ, сброс которых в исключительной экономической зоне Российской Федерации с судов, других плавучих средств, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений запрещен. В этот пере-

чень включены, например: все виды пластмасс, включая синтетические тросы, синтетические рыболовные сети и пластмассовые мешки для мусора; мусор (в определении приложения V к Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. с изменениями, внесенными Протоколом 1978 г. к ней (Конвенция МАРПОЛ 73/78)), в том числе изделия из бумаги, ветошь, стекло, металл, бутылки, черепки, сепарационные, обшивочные и упаковочные материалы, за исключением пищевых отходов, которые образуются в процессе нормальной эксплуатации судов, свежей рыбы и ее остатков и др.

Нормы, определяющие порядок сохранения морской среды в результате захоронения отходов, предусмотрены и в Федеральном законе «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (ст. 37). Под *захоронением отходов* и других материалов понимается любое преднамеренное удаление отходов или других материалов с судов, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений, а также любое преднамеренное уничтожение судов и иных плавучих средств, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений.

Не считается захоронением удаление отходов или других материалов, присущих или являющихся результатом нормальной эксплуатации судов, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений и не превышающих предельно допустимые концентрации вредных веществ и нормативы предельно допустимых вредных воздействий на морскую среду и природные ресурсы. Исключением из этого правила являются отходы или другие материалы, транспортируемые судами, летательными аппаратами, установками и сооружениями, которые эксплуатируются в целях удаления таких материалов, или подвозимых к таким судам, летательным аппаратам, искусственным островам, установкам и сооружениям, а также некоторые другие. Захоронение отходов и других материалов во внутренних морских водах и в территориальном море запрещается.

Действует Инструкция о порядке передачи сообщений о загрязнении морской среды, утвержденная Минприроды России 12 мая 1994 г., Роскомрыболовства 17 мая 1994 г., Минтранс России 25 мая 1994 г.¹, которая определяет порядок передачи сообщения об инцидентах, связанных с захоронением в море капитанами морских и воздушных судов.

¹ См.: Российские вести. 1994. 29 июня.

Правовая охрана земель лесного фонда от засорения. Засорению подвергаются не только водные объекты, но и леса, точнее говоря, земли лесного фонда. Пункт 9 Правил пожарной безопасности в лесах запрещает засорение леса бытовыми, строительными, промышленными и иными отходами и мусором. Сжигание мусора, вывозимого из населенных пунктов, может производиться вблизи леса только на специально отведенных местах при условии, что места для сжигания мусора (котлованы или площадки) располагаются на расстоянии: не менее 100 м от хвойного леса или отдельно растущих хвойных деревьев и молодняка; 50 м от лиственного леса или отдельно растущих лиственных деревьев. Территория вокруг мест для сжигания мусора (котлованов или площадок) должна быть очищена в радиусе 25—30 м от сухостойных деревьев, валежника, порубочных остатков, других горючих материалов и отделена двумя противопожарными минерализованными полосами установленной ширины.

В период пожароопасного сезона сжигание мусора разрешается производить только при отсутствии пожарной опасности в лесу по условиям погоды и под контролем ответственных лиц.

§ 2. Организационные меры в сфере обращения с отходами производства и потребления

Лицензирование обращения с отходами производства и потребления. Согласно ст. 9 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» лицензирование деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности». Статья 12 этого Федерального закона предусматривает, что лицензированию подлежит деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию и размещению отходов I—IV классов опасности.

Ведение учета, отчетности и государственного кадастра отходов. Статья 19 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» предусматривает, что 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. Порядок учета в области обращения с отходами устанавливают федеральные органы исполнительной власти в области обращения с отходами; порядок статистического учета в

области обращения с отходами — федеральный орган исполнительной власти в области статистического учета.

Указанные выше лица обязаны представлять отчетность в порядке и в сроки, которые определены федеральным органом исполнительной власти в области статистического учета по согласованию с федеральными органами исполнительной власти в области обращения с отходами. На индивидуальных предпринимателей и юридических лиц возлагается обязанность хранения материалов учета в течение определенного срока.

Действует приказ Федеральной службы государственной статистики от 28 января 2011 г. № 17 «Об утверждении статистического инструментария для организации Росприроднадзором федерального статистического наблюдения за отходами производства и потребления»¹.

Статья 20 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» предусматривает обязанность ведения *Государственного кадастра отходов*. Государственный кадастр отходов включает Федеральный классификационный каталог отходов, Государственный реестр объектов размещения отходов, а также банк данных об отходах и о технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 26 октября 2000 г. № 818 «О порядке ведения государственного кадастра отходов и проведения паспортизации опасных отходов»² Минприроды России и его территориальные органы на основании предоставляемой в установленном порядке индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами, осуществляющими деятельность в области обращения с отходами, информации в указанной области, включающей сведения о происхождении, количестве, составе, свойствах, классе опасности отходов, условиях и конкретных объектах размещения отходов, технологиях их использования и обезвреживания, во-первых, проводят работу по паспортизации опасных отходов и, во-вторых, организуют и ведут по единой для Российской Федерации системе с участием органов исполнительной власти субъектов РФ государственный кадастр отходов, включающий федеральный классификационный каталог отходов, государственный реестр объектов размещения отходов, банк данных об отходах и о технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов.

¹ См.: Вопросы статистики. 2011. № 5.

² СЗ РФ. 2000. № 45. Ст. 4476.

Порядок ведения государственного кадастра отходов утвержден приказом Минприроды России от 30 сентября 2011 г. № 792¹. Порядок устанавливает процедуры сбора, обработки, систематизации и представления информации о видах отходов, их происхождении, химическом и (или) компонентном составе, агрегатном состоянии и физической форме, классе опасности, условиях и конкретных объектах размещения отходов, технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов.

Федеральный классификационный каталог отходов включает перечень видов отходов, находящихся в обращении в Российской Федерации и систематизированных по совокупности классификационных признаков: происхождению, условиям образования (принадлежности к определенному производству, технологии), химическому и (или) компонентному составу, агрегатному состоянию и физической форме.

Каталог имеет несколько уровней классификации отходов, расположенных по иерархическому принципу (в порядке убывания) и отражающих: происхождение отходов по исходному сырью и по принадлежности к определенному производству, технологическому процессу (блок, тип, подтип, группа); химический и (или) компонентный состав отходов (подгруппа); агрегатное состояние и физическая форма отходов (позиция).

В блоки включаются типы отходов, обобщенные по классификационному признаку происхождения: отходы органические природного происхождения (животного и растительного); отходы минерального происхождения; отходы химического происхождения; отходы коммунальные.

Классификация отходов по типам, подтипам, группам, подгруппам и позициям отражает развернутое описание происхождения и состава отходов, а также их агрегатное состояние и физическую форму.

Надзор и контроль в сфере обращения с отходами производства и потребления. Эта функция управления имеет важное значение для обеспечения соблюдения законодательства об охране окружающей среды при обращении с отходами. Осуществляются три вида контроля в этой области: государственный, производственный и общественный.

Согласно ст. 25 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» под *государственным надзором* в области обращения с отходами понимаются деятельность уполномоченных

¹ БНА. 2011. № 50.

федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, данным Федеральным законом, другими федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ в области обращения с отходами, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения указанных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности.

Государственный надзор в области обращения с отходами осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ при осуществлении ими соответственно федерального государственного экологического надзора и регионального государственного экологического надзора согласно их компетенции в соответствии с законодательством РФ об охране окружающей среды и Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Федеральный государственный пожарный надзор, федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, федеральный государственный надзор в области использования атомной энергии, федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности при обращении с отходами осуществляются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти согласно их компетенции в соответствии с законодательством РФ.

Юридические лица, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, организуют и осуществляют *производственный контроль* за соблюдением требований законодательства РФ в области обращения с отходами. Порядок осуществления производственного контроля в области обращения с отходами определяется юридическими лицами по согласованию с федеральными органами исполнительной власти в области обращения с отходами.

Общественный контроль в области обращения с отходами осуществляют граждане или общественные объединения в порядке, предусмотренном законодательством РФ.

Глава 21. Правовая охрана окружающей природной среды от негативных физических воздействий

§ 1. Правовые меры охраны окружающей природной среды от негативных физических воздействий

Понятие негативного физического воздействия. Законодательство предусматривает особые способы правового регулирования охраны окружающей среды от загрязнения *шумом, вибрациями, электромагнитными полями, теплом*, т. е. вредными физическими воздействиями. Эти явления в физике и технике называют колебаниями, т. е. движениями (изменениями состояния), обладающими той или иной степенью повторяемости. По своей физической природе выделяют механические колебания — колебания плотности и давления воздуха при распространении в нем упругих (акустических) волн, т. е. слышимый звук. Это явление соответствует используемому в экологическом праве термину «шум». С точки зрения физики шум (шумы) представляют собой беспорядочные, непериодические колебания различной физической природы.

Некоторые механические колебания называют вибрациями. Вибрация (лат. vibratio — дрожание, тряска) — механические колебания материальных точек и тел. Вибрацией называют колебательные движения аппаратуры, служащей для производства различных материалов в целях перемешивания, утрамбовки, ускорения химических реакций. Вредная вибрация представляет собой колебательное движение сооружения, механизмов и их элементов, не являющееся необходимым условием выполнения ими своих

функций, а возникающее в силу несовершенства конструкции указанных объектов, их дефектов или особых условий действия и эксплуатации. По своей физической природе выделяются также электромеханические колебания: переменные токи, электрические и магнитные поля.

Такие физические явления являются вредными факторами, оказывающими воздействие на окружающую среду, здоровье человека и иные живые организмы. Воздействие высоких уровней шума приводит к развитию профессиональной тугоухости, шумовой болезни. Высокие уровни вибрации, передающейся на человека, приводят к возникновению вибрационной болезни — тяжело-го профессионального заболевания. Шум как общебиологический раздражитель может влиять на все органы и системы организма, вызывая разнообразные физиологические изменения. Основное воздействие шума на человеческий организм выражается в первую очередь в поражении органа слуха. Шум, действуя как стресс-фактор, вызывает изменения в центральной нервной системе. Степень биологического влияния шума на организм человека зависит от его интенсивности и спектра. Самое неблагоприятное влияние оказывают высокие частоты (выше 1000 Гц, по сравнению с низкими — 31,5—125 Гц). Биологически наиболее агрессивным шумом является импульсный шум, возникающий от ударных процессов (погрузка, грохотание и др.). Нередки случаи заболевания шумовой болезнью. Это общее заболевание организма с преимущественным поражением органа слуха, центральной нервной и сердечно-сосудистой систем. Неблагоприятное воздействие оказывают на человека магнитные поля и т. д.

Поскольку средой возникновения и распространения вредных физических явлений является воздушная среда, то правовые меры борьбы с этими вредными воздействиями предусмотрены в законодательстве об охране атмосферного воздуха. Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» содержит определение понятия *вредное физическое воздействие на атмосферный воздух*. Это вредное воздействие шума, вибрации, ионизирующего излучения, температурного и других физических факторов, изменяющих температурные, энергетические, волновые, радиационные и другие физические свойства атмосферного воздуха, на здоровье человека и окружающую среду (ст. 1).

Природоохранные меры общего характера от воздействия шума, вибрации, магнитных полей и иных вредных физических воздействий предусмотрены в ст. 55 Федерального закона «Об охране

окружающей среды». Так, органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, юридические и физические лица при осуществлении хозяйственной и иной деятельности обязаны принимать необходимые меры по предупреждению и устранению негативного воздействия шума, вибрации, электрических, электромагнитных, магнитных полей и иного негативного физического воздействия на окружающую среду в городских и сельских поселениях, зонах отдыха, местах обитания диких зверей и птиц, в том числе их размножения, на естественные экологические системы и природные ландшафты.

При планировании и застройке городских и сельских поселений, проектировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации производственных объектов, создании и освоении новой техники, производстве и эксплуатации транспортных средств должны разрабатываться меры, обеспечивающие соблюдение нормативов допустимых физических воздействий. Запрещается превышение нормативов допустимых физических воздействий.

Статья 27 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» определяет санитарно-эпидемиологические требования к условиям работы с источниками физических факторов воздействия на человека. Закон устанавливает, что условия работы с машинами, механизмами, установками, устройствами, аппаратами, которые являются источниками физических факторов воздействия на человека (шума, вибрации, ультразвуковых, инфразвуковых воздействий, теплового, ионизирующего, неионизирующего и иного излучения), не должны оказывать вредное воздействие на человека.

Критерии безопасности и (или) безвредности условий работ с источниками физических факторов воздействия на человека, в том числе ПДУ воздействия, устанавливаются санитарными правилами. Использование машин, механизмов, установок, устройств и аппаратов, являющихся источниками физических факторов воздействия на человека, допускаются при наличии санитарно-эпидемиологических заключений о соответствии условий работы с источниками физических факторов воздействия на человека санитарным правилам.

Объект правовой охраны от негативных физических воздействий. Специфика физической природы шума, вибраций и магнитных полей и источников их возникновения определяет особенности объекта правовой охраны от их вредного воздействия. *Объектом правовой охраны* в этих случаях законодательство признает не толь-

ко окружающую природную среду, но и материальные объекты, созданные человеком, *производственную и жилую среду*¹, т. е. ту среду, которая традиционно не относится к предмету экологического права. Объясняется это тем, что сфера возникновения и распространения рассматриваемых вредных воздействий не может быть ограничена только природной средой. Применение мер по борьбе с вредными физическими воздействиями не может быть ограничено только собственно окружающей средой.

Важнейшим объектом правовой охраны от шума, вибраций и магнитных полей экологическое право признает *здоровье человека* (ст. 27 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

Поскольку шум, вибрации и магнитные поля оказывают вредное воздействие на состояние здоровья не только человека, но и животных и растений, законодательство рассматривает *животный и растительный мир* также в качестве объектов правовой охраны от вредных физических воздействий. Так, в ст. 55 Федерального закона «Об охране окружающей среды» говорится о местах обитания и размножения диких зверей и птиц, естественных экологических системах и природных ландшафтах как объектах правовой охраны. Согласно ст. 22 Федерального закона «О животном мире» при размещении, проектировании и строительстве аэродромов, железнодорожных, шоссейных, трубопроводных и других транспортных магистралей, линий электропередачи и связи, а также каналов, плотин и иных гидротехнических сооружений должны разрабатываться и осуществляться мероприятия, обеспечивающие сохранение путей миграции объектов животного мира и мест их постоянной концентрации, в том числе в период размножения и зимовки.

Положение о государственных природных заповедниках в Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РСФСР от 18 декабря 1991 г. № 48², запрещает пролет самолетов и вертолетов ниже 2000 м над сушей и водным пространством без согласования с заповедником или контролирующими природоохранными органами, а также преодоление самолетами над территорией заповедника звукового барьера.

Нормирование предельно допустимых уровней шума, вибрации, магнитных полей. Нормирование как способ правовой охраны окружающей среды от вредных физических воздействий является од-

¹ См.: *Малышева Н. Р.* Охрана окружающей среды от шумового воздействия: (правовые и организационные вопросы). Киев, 1984. С. 69.

² СП РСФСР. 1992. № 4. Ст. 25.

ним из главных правовых средств борьбы с этими негативными явлениями. Нормативы допустимых физических воздействий на окружающую среду устанавливаются для каждого источника такого воздействия исходя из нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, нормативов качества окружающей среды и с учетом влияния других источников физических воздействий (ст. 25 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Необходимо различать такие понятия, как «предельно допустимый уровень физического воздействия на атмосферный воздух» и «предельно допустимый норматив вредного физического воздействия на атмосферный воздух».

Предельно допустимый уровень физического воздействия на атмосферный воздух — это норматив физического воздействия на атмосферный воздух, который отражает предельно допустимый максимальный уровень физического воздействия на атмосферный воздух, при котором отсутствует вредное воздействие на здоровье человека и окружающую среду.

Предельно допустимый норматив вредного физического воздействия на атмосферный воздух — это норматив, который устанавливается для каждого источника шумового, вибрационного, электромагнитного и других физических воздействий на атмосферный воздух и при котором вредное физическое воздействие от данного и от всех других источников не приведет к превышению предельно допустимых уровней физических воздействий на атмосферный воздух. Определение этих понятий сформулировано в ст. 1 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха».

Постановлением Правительства РФ от 2 марта 2000 г. № 183 было утверждено Положение о нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него¹. Минприроды России разрабатывает и утверждает порядок и методы определения нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ (за исключением радиоактивных веществ) в атмосферный воздух и временно согласованных выбросов и порядок выдачи разрешений на указанные выбросы, а также утверждает ПДН вредных физических воздействий на атмосферный воздух, за исключением предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий, оказывающих отрицательное влияние на здоровье людей, методы определения этих нормативов и виды источников, для которых они устанавливаются. Это ведомство совместно с Минздравсоцразвития России

¹ СЗ РФ. 2000. № 11. Ст. 1180.

утверждает порядок выдачи разрешений на вредные физические воздействия на атмосферный воздух.

Минздравсоцразвития России утверждает предельно допустимые нормативы вредных физических воздействий на атмосферный воздух, оказывающих отрицательное влияние на здоровье людей, методы определения этих нормативов и виды источников, для которых они устанавливаются.

Такие нормативы содержатся также в санитарных правилах и нормах. Так, Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ст. 23) устанавливает, что жилые помещения по площади, планировке, освещенности, инсоляции, микроклимату, воздухообмену, уровням шума, вибрации, ионизирующих и неионизирующих излучений должны соответствовать санитарно-эпидемиологическим требованиям в целях обеспечения безопасных и безвредных условий проживания независимо от его срока. Заселение жилых помещений, признанных в соответствии с санитарным законодательством РФ непригодными для проживания, равно как и предоставление гражданам для постоянного или временного проживания нежилых помещений, не допускается.

В Положении о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденном постановлением Правительства РФ от 28 января 2006 г. № 47¹, определены основания для признания жилого помещения непригодным для проживания. Таким основанием является наличие выявленных вредных факторов среды обитания человека, которые не позволяют обеспечить безопасность жизни и здоровья граждан вследствие изменения окружающей среды и параметров микроклимата жилого помещения, не позволяющих обеспечить соблюдение необходимых санитарно-эпидемиологических требований и гигиенических нормативов в части содержания потенциально опасных для человека химических и биологических веществ, качества атмосферного воздуха, уровня радиационного фона и физических факторов наличия источников шума, вибрации, электромагнитных полей. Жилые помещения, находящиеся в жилых домах, расположенных на территориях, на которых превышены показатели санитарно-эпидемиологической безопасности в части физических факторов (шум, вибрация, электромагнитное и ионизирующее излучение), концентрации

¹ СЗ РФ. 2006. № 6. Ст. 702.

химических и биологических веществ в атмосферном воздухе и почве, а также в жилых домах, расположенных в производственных зонах, зонах инженерной и транспортной инфраструктур и в санитарно-защитных зонах, следует признавать непригодными для проживания в случаях, когда инженерными и проектными решениями невозможно минимизировать критерии риска до допустимого уровня.

Непригодными для проживания следует признавать жилые помещения, расположенные на территориях, прилегающих к воздушной линии электропередачи переменного тока и другим объектам, создающим на высоте 1,8 м от поверхности земли напряженность электрического поля промышленной частоты 50 Гц более 1 кВ/м и индукцию магнитного поля промышленной частоты 50 Гц более 50 мкТл. Комнаты, окна которых выходят на магистрали, при уровне шума выше ПДН следует признавать непригодными для проживания, если при помощи инженерных и проектных решений невозможно снизить уровень шума до допустимого значения.

Градостроительная деятельность и правовая охрана окружающей природной среды от негативных физических воздействий. Путем размещения различных хозяйственных объектов, деятельность которых является источником шума, вибраций и т. д., определения расстояний, на которых должны находиться жилые массивы от таких источников, посредством применения специальных градостроительных решений о застройке поселений возможно решить многие вопросы предотвращения вредного физического воздействия на окружающую среду и здоровье населения.

Согласно ст. 44 Федерального закона «Об охране окружающей среды» при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, обеспечивающие благоприятное состояние окружающей среды для жизнедеятельности человека, а также для обитания растений, животных и других организмов, устойчивого функционирования естественных экологических систем. Здания, строения, сооружения и иные объекты должны размещаться с учетом требований в области охраны окружающей среды, санитарно-гигиенических норм и градостроительных требований. В целях охраны окружающей среды городских и сельских поселений создаются защитные и охранные зоны, в том числе санитарно-защитные зоны, озелененные территории, зеленые зоны, лесопарковые зоны и иные изъятые из ин-

тенсивного хозяйственного использования защитные и охранные зоны с ограниченным режимом природопользования.

Законодательство о градостроительстве также содержит некоторые требования об охране окружающей среды, которые должны предотвратить негативные физические воздействия на нее. Так, ст. 25 ГсК РФ предусматривает необходимость согласования в установленном порядке проекта генерального плана поселения, проекта генерального плана городского округа, в том числе вопросов размещения объектов капитального строительства, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на указанных землях, территориях и земельных участках.

При осуществлении градостроительного зонирования должны решаться вопросы охраны окружающей среды. Результатом градостроительного зонирования является принятие правил землепользования и застройки, одной из главных целей которых является создание условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия (ст. 30 ГсК РФ).

В результате градостроительного зонирования могут определяться жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов и иные виды территориальных зон (ст. 35 ГсК РФ).

В жилых зонах допускается размещение отдельно стоящих, встроенных или пристроенных объектов социального и коммунально-бытового назначения, объектов здравоохранения, объектов дошкольного, начального общего и среднего (полного) общего образования, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, гаражей, объектов, связанных с проживанием граждан и *не оказывающих негативного воздействия на окружающую среду*. Производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур предназначены для размещения промышленных, коммунальных и складских объектов, объектов инженерной и транспортной инфраструктур, в том числе сооружений и коммуникаций железнодорожного, автомобильного, речного, морского, воздушного и трубопроводного транспорта, связи, а также для установления санитарно-защитных зон таких объектов в соответствии с требованиями технических регламентов.

Решающее значение для обеспечения охраны окружающей среды имеет решение этих вопросов на этапе проектирования. По-

этому ст. 48 ГсК РФ требует, чтобы в состав проектной документации объектов капитального строительства включался раздел «Перечень мероприятий по охране окружающей среды».

Методические рекомендации по проведению экспертизы технико-экономических обоснований (проектов) на строительство предприятий, зданий и сооружений производственного назначения МДС 11-4.99 требуют, чтобы в разделе «Охрана окружающей среды» были подразделы «Мероприятия по защите от шума» и «Защита от воздействия электромагнитных полей».

При рассмотрении и анализе проектных материалов в первом подразделе проверяются следующие аспекты: наличие источников шума, их шумовые характеристики, пути распространения шума от его источника до расчетных точек; расчеты по определению ожидаемых уровней шума в расчетных точках и допустимых уровней шума в них; архитектурно-планировочные и строительно-акустические средства по снижению внешнего шума промышленного предприятия, проникающего на селитебную территорию (размещение цехов, устройство акустических экранов, шумозащитных полос зеленых насаждений, применение шумозащитных окон и др.); размеры границ санитарно-защитных зон по фактору шума.

Во втором подразделе проверяются данные, характеризующие источники излучения электромагнитных полей (радиостанции, радиотелевизионные передающие, радиолокационные станции, промышленные генераторы, воздушные линии электропередач высокого напряжения и др.), их нормативные защитные зоны; мероприятия, обеспечивающие защиту человека от вредного воздействия источников излучения электромагнитной энергии (создание защитных зон, зон ограничения застройки и др., ограничение высоты зданий и сооружений, ступенчатая застройка, электромагнитная экранировка зданий).

Методические рекомендации по проведению экспертизы технико-экономических обоснований (проектов) на строительство объектов жилищно-гражданского назначения МДС 11-3.99 предусматривают необходимость проведения специальной экспертной оценки технико-экономических обоснований (проектов, рабочих проектов) на строительство объектов жилищно-гражданского назначения в части выполнения требований по охране окружающей среды. При этом осуществляется проверка экологической ситуации на площадке строительства, в том числе существующие уровни шума, электромагнитных излучений и иных физических факторов.

Предусмотрен особый подраздел «Защита от шума и других физических факторов воздействия».

При рассмотрении и анализе проектных материалов в этой части проверяются: наличие в районе размещения объекта источников шума и других факторов физического воздействия; существующие и перспективные фоновые уровни шума, электромагнитного излучения и др. на площадке, выделенной под застройку; наличие архитектурно-планировочных, строительно-акустических и других средств по снижению внешнего шума, электромагнитных излучений и других факторов, проникающих на застраиваемую территорию до нормативного уровня; наличие расчетов эффективности снижения уровней воздействия внутри проектируемых зданий и на площадке строительства с учетом всех проектируемых мероприятий.

Общая экспертная оценка формируется с учетом соответствия проектных решений: заданию на проектирование; основным направлениям охраны окружающей среды; законодательным актам и нормативным документам по охране условий жизни и здоровья населения и окружающей среды; требованиям и ограничениям, выданным до начала проектирования органами государственного надзора и охраны природы, а также местными органами государственного управления. На основе проведенного анализа и оценки проектных решений делается вывод о целесообразности осуществления строительства (расширения, реконструкции) с социально-экологических позиций и даются рекомендации экспертизы с учетом изложенных замечаний и предложений.

Для предотвращения вредного воздействия сооружений и коммуникаций транспорта, связи, инженерного оборудования на среду жизнедеятельности должно обеспечиваться соблюдение необходимых расстояний от таких объектов до территорий жилых, общественно-деловых и рекреационных зон и других требований в соответствии со специальными нормативами, правилами застройки. Действует ряд нормативных правовых актов, устанавливающих нормативы, соблюдение которых должно обеспечить охрану окружающей среды и здоровье населения от негативных физических воздействий. Так, Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденные постановлением Государственного комитета РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 27 сентября 2003 г. № 170¹, требуют, чтобы жилищная застройка была отделена от железнодорожной линии и станции

¹ См.: Российская газета. 2003. 23 окт.

защитной зоной шириной не менее 200 м; для железнодорожных линий I и II категорий — не менее 150 м; для железнодорожных линий III и IV категорий — не менее 100 м от станционных путей, считая от оси крайнего железнодорожного пути. При размещении железнодорожной линии в выемке или устройства вдоль линии шумозащитных экранов минимальные значения ширины защитной зоны могут быть уменьшены на основании акустического расчета, но не более чем 50 м.

При расположении жилых зданий вдоль железнодорожной магистрали должны устраиваться шумозащитные экраны, насыпи, выемки, валы, стенки-барьеры или здания — экраны различного функционального назначения, размещаемые на прилегающей территории (гаражи, здания нежилого назначения и т. п.) в сочетании с зелеными насаждениями. Выбор средств защиты от шума, определение необходимости и целесообразности их применения следует производить на основе акустического расчета, уровней звука на территории жилой застройки.

Строительные нормы и правила СНиП 30-02-97 «Планировка и застройка территорий садоводческих объединений граждан, здания и сооружения», утвержденные постановлением Госстроя России от 10 сентября 1997 г. № 18-51, требуют, чтобы при установлении границ территории садоводческого объединения соблюдались требования по охране окружающей среды, по защите территории от шума и выхлопных газов транспортных магистралей, промышленных объектов, от электрических, электромагнитных излучений, от выделяемого из земли радона и других негативных воздействий. Размещение садоводческих объединений в санитарно-защитных зонах промышленных предприятий запрещается.

Территория садоводческого объединения должна отделяться от железных дорог любых категорий и автодорог общего пользования I—III категорий санитарно-защитной зоной шириной не менее 50 м, от автодорог IV категории — не менее 25 м. В зоне должна размещаться лесополоса шириной не менее 10 м. Запрещается размещение садоводческих объединений на землях, расположенных под линиями высоковольтных передач.

Действуют отраслевые строительные нормы ОСН 3.02.01-97 «Нормы и правила проектирования отвода земель для железных дорог», утвержденные указанием Министерства природных ресурсов РФ от 24 ноября 1997 г. № С-1360у. Так, железнодорожные пути должны отделяться от жилой застройки городов и поселков санитарно-защитной зоной шириной 100 м. При размещении железных дорог в выемке глубиной не менее 4 м или при осуществлении

специальных шумозащитных мероприятий ширина санитарно-защитной зоны может быть уменьшена, но не более чем на 50 м. Ширина санитарно-защитной зоны до границы садовых участков должна быть не менее 50 м.

Особое значение для обеспечения охраны окружающей среды от негативных физических воздействий имеет установление *санитарно-защитных зон*. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов. СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03», утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ 30 марта 2003 г.¹, предусматривают следующее. Ширина санитарно-защитной зоны в соответствии с принятой классификацией должна быть подтверждена расчетами распространения шума, вибрации и электромагнитных полей, а также данными натурных наблюдений действующих предприятий. Должно также учитываться фоновое загрязнение среды обитания по каждому из указанных факторов за счет вклада действующих, намеченных к строительству или проектируемых предприятий.

Для промышленных, коммунальных, энергетических предприятий и предприятий по обслуживанию средств транспорта, станций и других объектов автомобильного, железнодорожного, водного и воздушного транспорта, а также метро, трамвайных путей, тоннелей, являющихся источниками неблагоприятных физических факторов, размеры санитарно-защитных зон устанавливаются путем расчетов с учетом места их расположения и характера создаваемого ими шума, инфразвука и других физических факторов.

Размеры санитарно-защитной зоны определяются в соответствии с действующими санитарно-эпидемиологическими нормами допустимых уровней шума, инфразвука и других физических факторов на территории жилой застройки и жилых помещений. Установление величины санитарно-защитных зон в местах размещения передающих радиотехнических объектов осуществляется в соответствии с действующими санитарными правилами и нормами по электромагнитным излучениям радиочастотного диапазона и методиками расчета интенсивности электромагнитного излучения радиочастот.

Для автомагистралей, линий железнодорожного транспорта и метрополитена устанавливаются не санитарно-защитные зоны, а *санитарные разрывы*. Санитарный разрыв определяется минимальным расстоянием от источника вредного воздействия до границы

¹ БНА. 2003. № 29.

жилой застройки, ландшафтно-рекреационной зоны, зоны отдыха, курорта. Санитарный разрыв имеет режим санитарно-защитной зоны, но для его установления не требуется разработка проекта его организации. Величина разрыва устанавливается в каждом конкретном случае на основании расчетов физических факторов (шума, вибрации, электромагнитных полей и др.).

Для защиты от вредных физических воздействий могут устанавливаться *зоны ограничения застройки*. Например, условия установления санитарно-защитных зон и зон ограничения застройки определены в Санитарно-эпидемиологических правилах и нормах «Требования по защите персонала от воздействия импульсных электромагнитных полей. СанПиН 2.2.4.1329-03», утвержденных Главным государственным санитарным врачом РФ 27 мая 2003 г.¹ Так, для радиотехнических объектов, оборудованных источниками импульсных электромагнитных полей, с учетом перспектив их развития устанавливаются санитарно-защитные зоны и зоны ограничения застройки.

Для того чтобы определить границы таких зон, проводятся измерения параметров радиотехнического объекта, оборудованного источниками импульсных электромагнитных полей, на открытой местности на высоте 2 м от поверхности земли. Для уточнения границ зоны ограничения застройки измерения проводятся также на высотах 3, 6, 9 м и выше (в зависимости от этажности застройки).

В санитарно-защитную зону входит территория, окружающая источник импульсных электромагнитных полей. Внешняя граница зоны определяется на высоте 2 м от поверхности земли по уровню источника. В пределах санитарно-защитной зоны запрещается размещение зданий и сооружений, в которых возможно нахождение личного состава. Зона ограничения застройки включает территорию, на которой на высоте более 2 м от поверхности земли уровень импульсных электромагнитных полей превышает предельно допустимый уровень.

Утверждение проектной документации на строительство, реконструкцию, техническое перевооружение, расширение и ввод в эксплуатацию построенных и реконструированных радиотехнических объектов, оборудованных источниками импульсных электромагнитных полей, а также проектирование и строительство вблизи них общественных и производственных зданий допускается только при наличии санитарно-эпидемиологического заключения, оформленного в установленном порядке.

¹ См.: Российская газета. 2003. 20 июня.

Большое значение имеет также выполнение Санитарно-эпидемиологических правил «Гигиенические требования к организации технологических процессов, производственному оборудованию и рабочему инструменту. СП 2.2.2.1327-03», утвержденных Главным государственным санитарным врачом РФ 23 мая 2003 г.¹, которые также регулируют вопросы, связанные с использованием технологических процессов и оборудования, генерирующих вибрацию, шум, ультразвук.

Весьма серьезной экологической проблемой, которая возникает при эксплуатации воздушных линий электропередачи, является вредное воздействие электромагнитных полей на здоровье людей и окружающую среду. Передача больших количеств электроэнергии на расстояние осуществляется путем использования линий открытого типа (воздушных) и линий закрытого типа (кабельных). В Правилах технической эксплуатации электроустановок потребителей, утвержденных приказом Министерства энергетики РФ от 13 января 2003 г. № 6², *воздушная линия электропередачи* определяется как устройство для передачи электроэнергии по проводам, расположенным на открытом воздухе и прикрепленным с помощью изоляторов и арматуры к опорам или кронштейнам и стойкам на инженерных сооружениях (мостах, путепроводах и т. п.).

В целях предотвращения вредного воздействия электромагнитных полей устанавливаются *санитарные разрывы*. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов. СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03», утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ 30 марта 2003 г., предусматривают, что в целях защиты населения от воздействия электрического поля, создаваемого воздушными линиями электропередачи, устанавливаются санитарные разрывы.

Санитарный разрыв воздушной линии электропередачи устанавливается на территории вдоль трассы высоковольтной линии, в которой напряженность электрического поля превышает 1 кВ/м. Для вновь проектируемых воздушных линий электропередачи, а также зданий и сооружений устанавливаются границы санитарных разрывов вдоль трассы линии электропередачи по обе стороны от нее на следующих расстояниях: 20 м — для линии напряжением 330 кВ; 30 м — для линии напряжением 500 кВ; 40 м — для воз-

¹ См.: Российская газета. 2003. 20 июня.

² БНА. 2003. № 24—25.

душной линии напряжением 750 кВ; 55 м — для линии напряжением 1150 кВ.

Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 21 августа 2007 г. № 60 утвержден Гигиенический норматив ГН 2.1.8/2.2.4.2262-07 «Предельно допустимые уровни магнитных полей частотой 50 Гц в помещениях жилых, общественных зданий и на селитебных территориях»¹. Гигиенический норматив устанавливает санитарно-эпидемиологические требования к размещению и эксплуатации постоянно действующих источников магнитных полей частотой 50 Гц, расположенных внутри жилых и общественных зданий и на селитебных территориях.

Указанный Гигиенический норматив распространяется на магнитные поля частотой 50 Гц, создаваемые элементами системы производства, передачи и распределения электроэнергии переменного тока промышленной частоты (кабельными линиями электропередачи, элементами системы электроснабжения класса напряжения ≥ 220 В, трансформаторными и распределительными устройствами трансформаторных подстанций, в том числе встроенных, воздушными линиями электропередачи напряжением 6—500 кВ), а также на магнитные поля частотой 50 Гц, возникающими в металлоконструкциях и трубопроводах зданий и сооружений, включая создаваемые станциями катодной защиты.

Тепловое загрязнение водных объектов. Тепловое загрязнение окружающей среды — это один из видов негативного физического воздействия на природу. Наиболее серьезными источниками теплового загрязнения являются атомные и тепловые электростанции, использующие в процессе производства электроэнергии очень большие объемы воды для охлаждения агрегатов и реакторов. Отработанные теплые воды в виде сточных вод сбрасываются в водные объекты, что приводит к изменению экологических условий водоемов. Основным крайне неблагоприятным последствием теплового загрязнения вод является процесс *эвтрофикации водоемов*. Это чрезмерное увеличение содержания биогенных элементов, сопровождающееся повышением их продуктивности в результате естественного старения или загрязнения водоема. Эвтрофикация приводит к бурному развитию водорослей и тем самым уменьшению содержания кислорода в воде, что приводит к гибели рыб и других водных животных.

¹ БНА. 2007. № 41.

Законодательство об охране окружающей среды от теплового загрязнения практически не развито. Тем не менее действует ряд правовых норм, которые касаются данной проблемы. Так, Положение о государственной службе наблюдения за состоянием окружающей природной среды, утвержденное постановлением Правительства РФ от 23 августа 2000 г. № 622¹, возлагает на государственную службу наблюдения за состоянием окружающей природной среды задачи обеспечения проведения наблюдений за состоянием окружающей природной среды, оценки происходящих в ней изменений и прогнозирования таких опасных явлений и факторов, как тепловое загрязнение.

Статья 46 ВдК РФ предусматривает, что использование водных объектов для целей производства электрической энергии осуществляется с учетом интересов других водопользователей и с соблюдением требований рационального использования и охраны водных объектов. Это означает, что воды подлежат правовой охране, в том числе от теплового загрязнения. Под *тепловым загрязнением вод* следует понимать отклонение температуры воды от установившегося в данном водном объекте температурного уровня.

Согласно Правилам охраны поверхностных вод летняя температура воды в водных объектах хозяйственно-питьевого и культурно-бытового назначения не должна превышать в результате сброса подогретых вод среднемесячной температуры воды самого жаркого месяца года за последние 10 лет более чем на 3 °С. Для рыбохозяйственных водоемов температура воды устанавливается не более чем на 5 °С выше естественной летней температуры воды.

Тепловое загрязнение вод порождает другую проблему. Для борьбы с эвтрофикацией, для уничтожения водорослей используются химические методы, что влечет в свою очередь химическое загрязнение водных объектов. Поэтому Санитарные правила и нормативы «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02» допускают использование химических методов борьбы с эвтрофикацией водоемов при условии применения препаратов, на которые имеется положительное санитарно-эпидемиологическое заключение. Положение об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения запрещает на территории второй зоны округа использование химических методов борьбы с эвтрофикацией водоемов.

¹ СЗ РФ. 2000. № 35. Ст. 3590.

§ 2. Организационные меры по охране окружающей природной среды от негативных физических воздействий

Разрешения на негативные физические воздействия на окружающую природную среду и их учет. В соответствии со ст. 14 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» вредные физические воздействия на атмосферный воздух допускаются на основании разрешений, выданных в порядке, определенном Правительством РФ. При отсутствии таких разрешений, а также при нарушении условий, предусмотренных такими разрешениями, вредные физические воздействия на атмосферный воздух могут быть ограничены, приостановлены или прекращены в порядке, установленном законодательством РФ.

Юридические лица, имеющие источники вредных физических воздействий на атмосферный воздух, а также виды и размеры вредных физических воздействий на него подлежат государственному учету в порядке, определенном Правительством РФ. На указанных лиц, имеющих источники вредных физических воздействий на атмосферный воздух, возложена обязанность проводить инвентаризацию вредных физических воздействий и их источников в порядке, определенном федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Источники вредных физических воздействий на атмосферный воздух, перечни вредных физических воздействий на атмосферный воздух, подлежащих государственному учету и нормированию, для организаций, городских и иных поселений, Российской Федерации и субъектов РФ в целом устанавливаются на основании данных о результатах инвентаризации в порядке, определенном федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Положение о государственном учете вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников определяет порядок *государственного учета вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников*. Основной задачей государственного учета является получение информации о размерах вредных физических воздействий на атмосферный воздух и их источников. Такая информация необходима, в частности, для регулирования вредных физических воздействий на него.

Государственному учету подлежат юридические лица, имеющие источники вредных физических воздействий на атмосферный

воздух, а также размеры вредных физических воздействий на него. Подлежащие государственному учету источники вредных физических воздействий на атмосферный воздух (кроме отрицательно влияющих на здоровье человека) и перечни этих воздействий устанавливаются для организаций, городских и иных поселений, субъектов РФ и страны в целом на основании данных о результатах инвентаризации вредных физических воздействий на атмосферный воздух и их источников.

Организации должны: вести первичный учет видов и размеров вредных физических воздействий на него по установленным формам; определять состав и количество вредных (загрязняющих) веществ, выбрасываемых в атмосферный воздух; определять виды и размеры вредных физических воздействий на атмосферный воздух; представлять в установленном порядке формы государственного статистического наблюдения за вредными воздействиями на атмосферный воздух.

Мониторинг, надзор и контроль негативных физических воздействий на окружающую природную среду. 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 Правительство РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления организуют государственный мониторинг атмосферного воздуха и в пределах своей компетенции обеспечивают его осуществление на соответствующих территориях (ст. 23 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»).

Мониторинг является основой для осуществления государственного надзора, производственного и общественного контроля за охраной атмосферного воздуха. Государственный надзор за охраной атмосферного воздуха должен обеспечить соблюдение условий, установленных разрешениями на вредные физические воздействия на него. Согласно ст. 25 названного Закона производственный контроль за охраной атмосферного воздуха осуществляют юридические лица, которые имеют источники вредных физических воздействий на атмосферный воздух и которые назначают лиц, ответственных за проведение производственного контроля за охраной атмосферного воздуха, и организуют экологические службы.

Главным государственным санитарным врачом РФ 5 апреля 2007 г. утверждены Методические указания МУК 4.3.2194-07 «Контроль уровня шума на территории жилой застройки, в жилых и общественных зданиях и помещениях»¹. Методические указания устанавливают порядок контроля уровней шума для оценки их соответствия требованиям гигиенических нормативов.

Оценка соответствия уровня шума гигиеническим нормативам (санитарно-эпидемиологическая экспертиза) осуществляется центрами гигиены и эпидемиологии, другими организациями, аккредитованными в установленном порядке, или экспертами с подтвержденной квалификацией. Измерение параметров шума в целях оценки их соответствия гигиеническим нормативам осуществляется испытательной лабораторией, аккредитованной в установленном порядке. Санитарно-эпидемиологическое заключение о соответствии гигиеническим нормативам по уровню шума дается органами Роспотребнадзора на основании результатов санитарно-эпидемиологической экспертизы.

При планировании строительства объектов жилой застройки, промышленности и транспорта рекомендуется проведение санитарно-эпидемиологической экспертизы результатов расчета уровня шума на территории жилой застройки и в жилых и общественных зданиях по материалам проекта строительства объекта. Оценка уровня шума на соответствие гигиеническим нормативам проводится с учетом всех источников шума, оказывающих воздействие на помещение или территорию. При этом применяются требования, учитывающие особенности оценки шума отдельных источников.

Глава 22. Правовая охрана окружающей природной среды от радиоактивного загрязнения

§ 1. Экологические требования к размещению и эксплуатации радиационно и ядерно опасных объектов

Экологические требования к размещению радиационно и ядерно опасных объектов. Такие объекты относятся к числу источников повышенной опасности, и их эксплуатация представляет угрозу здоровью, жизни населения и окружающей среде. Поэтому в законодательстве предусмотрены специальные требования, касающиеся размещения этих объектов.

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В соответствии со ст. 28 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» решения о сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, находящихся в федеральной собственности, либо имеющих федеральное или межрегиональное значение, либо размещаемых и сооружаемых на территориях закрытых административно-территориальных образований, принимаются Правительством РФ. При этом требуется согласование решения этого вопроса с органами государственной власти субъектов РФ.

Решения о месте размещения и о сооружении радиационных источников и радиоактивных веществ, находящихся в собственности субъектов РФ, принимаются органами государственной власти субъектов РФ, на территориях которых предполагаются их размещение и сооружение.

Что касается решений о месте размещения и о сооружении радиационных источников и радиоактивных веществ, находящихся в муниципальной собственности, то они принимаются органами местного самоуправления, на территориях которых предполагается размещение и сооружение таких источников и веществ.

Решения о размещении и сооружении указанных объектов принимаются в соответствии с земельным законодательством, законодательством о градостроительной деятельности, законодательством об охране окружающей среды и с учетом выводов экспертиз, проводившихся общественными организациями.

Особо следует отметить, что государственный орган либо организация, принявшие решение о сооружении ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения, обязаны отменить принятое ими решение либо прекратить или приостановить сооружение объекта в случае выявления дополнительных факторов, приводящих к снижению уровня его безопасности, ухудшению состояния окружающей среды или влекущих иные неблагоприятные последствия. Предложения по пересмотру принятого решения могут быть приняты органами государственной власти, органами местного самоуправления и общественными организациями (объединениями).

Пункт 4 ст. 40 Федерального закона «Об охране окружающей среды» гласит, что при размещении ядерных установок, в том числе атомных станций, должна обеспечиваться охрана окружающей среды от радиационного воздействия, соблюдаться установленный порядок и нормативы осуществления технологического процесса, а также должны приниматься меры по обеспечению полной радиационной безопасности окружающей среды и населения.

Порядок размещения радиационно и ядерно опасных объектов урегулирован в ст. 30 Федерального закона «Об использовании атомной энергии». Размещение и сооружение ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения должны осуществляться на основании норм и правил в области использования атомной энергии и норм и правил в области охраны окружающей среды с учетом требований законодательства о градостроительной деятельности. Такие решения должны приниматься с учетом: потребностей в них для решения хозяйственных и оборонных задач Российской Федерации и отдельных ее регионов; наличия необходимых для размещения этих объектов условий, отвечающих нормам и правилам в области использования атомной энергии; отсутствия угрозы безопасности ядерной установке, радиационному источнику или пункту хранения со стороны расположенных вблизи гражданских или военных объектов; возможных социальных и экономических последствий размещения объектов использования атомной энергии для промышленного, сельскохозяйственного, социального и культурно-бытового развития региона.

Документы по оценке радиационного воздействия радиационно и ядерно опасных объектов на окружающую среду представляются органом управления использованием атомной энергии или эксплуатирующей организацией в составе проектной документации указанных объектов использования атомной энергии на государственную экспертизу в соответствии с законодательством РФ о градостроительной деятельности.

Постановлением Правительства РФ от 14 марта 1997 г. № 306 утверждены Правила принятия решений о размещении и сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения¹.

Санитарно-защитная зона и зона наблюдения радиационно и ядерно опасных объектов. Для защиты населения в районе размещения ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения устанавливаются санитарно-защитная зона и зона наблюдения (ст. 31 Федерального закона «Об использовании атомной энергии»).

В санитарно-защитной зоне и зоне наблюдения должен осуществляться контроль за радиационной обстановкой. Размеры и границы санитарно-защитной зоны определяются в проекте санитарно-защитной зоны в соответствии с нормами и правилами в области использования атомной энергии, который согласовывается

¹ СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1442.

с органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора и утверждается органами местного самоуправления муниципальных районов или городских округов. В санитарно-защитной зоне запрещается размещение жилых и общественных зданий, детских учреждений, лечебно-оздоровительных учреждений, объектов общественного питания, промышленных объектов, подсобных и других сооружений и объектов.

Необходимость установления зоны наблюдения, ее размеры и границы определяются в проекте на основании характеристик безопасности объектов использования атомной энергии и согласовываются с органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора. В зоне наблюдения органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора могут вводиться ограничения на хозяйственную деятельность.

Санитарные правила «Санитарно-защитные зоны и зоны наблюдения радиационных объектов. Условия эксплуатации и обоснование границ. СП 2.6.1.2216-07» утверждены постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 29 мая 2007 г. № 30¹.

Порядок приемки, ввода в эксплуатацию и вывода из эксплуатации радиационно и ядерно опасных объектов. Приемка к эксплуатации таких опасных объектов должна осуществляться в комплексе со всеми предусмотренными в проекте указанных объектов использования атомной энергии объектами производственного и бытового назначения. Ввод в эксплуатацию таких объектов осуществляется при наличии у эксплуатирующих организаций разрешений (лицензий), выданных соответствующими органами государственного регулирования безопасности на их эксплуатацию (ст. 32 Федерального закона «Об использовании атомной энергии»).

Согласно ст. 33 Закона порядок и меры по обеспечению вывода из эксплуатации радиационно и ядерно опасных объектов должны быть предусмотрены в проекте объекта использования атомной энергии в соответствии с нормами и правилами в области использования атомной энергии. Предложения о выводе из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения до израсходования установленного в проекте объекта использования атомной энергии ресурса или предложения об ограничении проектных технико-экономических показателей их работы могут вноситься органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов

¹ БНА. 2007. № 34.

РФ, а также органами местного самоуправления и общественными организациями (объединениями) при наличии соответствующих обоснований.

Решения о досрочном выводе из эксплуатации радиационно и ядерно опасных объектов принимаются органами государственной власти, Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» или органами местного самоуправления в пределах их компетенции, принявшими решения об их сооружении, или соответствующими их правопреемниками и доводятся до сведения эксплуатирующей организации заблаговременно с учетом технологических и экологических возможностей эксплуатирующей организации.

В случае принятия решения о досрочном выводе из эксплуатации или об ограничении эксплуатационных характеристик радиационно и ядерно опасных объектов, не вызванном техническими или экологическими причинами, убытки, причиненные принятием такого решения, подлежат возмещению в установленном порядке. Решение о возмещении убытков (при наличии спора) принимается в судебном порядке.

Санитарные правила «Обеспечение радиационной безопасности при выводе из эксплуатации блока атомной станции. СП 2.6.1.2205-07» утверждены постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 28 мая 2007 г. № 29¹.

Экологические требования к эксплуатации радиационно и ядерно опасных объектов. *Эксплуатирующая организация* — это организация, созданная согласно законодательству РФ и признанная в порядке и на условиях, установленных Правительством РФ, соответствующим органом управления использованием атомной энергии пригодной эксплуатировать ядерную установку, радиационный источник или пункт хранения и осуществлять собственными силами или с привлечением других организаций деятельность по размещению, проектированию, сооружению, эксплуатации и выводу из эксплуатации ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения, а также деятельность по обращению с ядерными материалами и радиоактивными веществами.

Для осуществления своей деятельности эксплуатирующая организация должна иметь разрешения (лицензии), выданные соответствующими органами государственного регулирования безопасности, на право ведения работ в области использования атомной энергии. Эксплуатирующая организация должна обладать полномочиями, финансовыми, материальными и иными ресурсами, дос-

¹ БНА. 2007. № 32.

таточными для осуществления своих функций. Такая организация совместно с органами управления использованием атомной энергии создает *специальный фонд* для финансирования затрат, связанных с выводом из эксплуатации ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения, с обращением с отработавшим ядерным топливом, и для финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по обоснованию и повышению безопасности этих объектов (ст. 34 Федерального закона «Об использовании атомной энергии»).

Главным принципом правового регулирования эксплуатации ядерных объектов является недопустимость вмешательства в деятельность эксплуатирующей организации в части эксплуатации ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения, кроме случаев, предусмотренных законодательством (ст. 34 указанного Закона). Одновременно в соответствии со ст. 35 названного Закона эксплуатирующая организация несет всю полноту ответственности за безопасность такого рода объекта. На эксплуатирующую организацию возлагается ряд обязанностей. Так, она разрабатывает и выполняет мероприятия по поддержанию безопасности ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения; создает при необходимости специальные службы, осуществляющие контроль за безопасностью; представляет информацию о состоянии безопасности ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения в органы государственного регулирования безопасности.

Физическая защита радиационно и ядерно опасных объектов. Согласно ст. 49 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» физическая защита ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ направлена:

на предотвращение несанкционированного проникновения на территорию ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, предотвращение несанкционированного доступа к ядерным материалам и радиоактивным веществам, предотвращение их хищения или порчи;

своевременное обнаружение и пресечение любых посягательств на целостность и сохранность ядерных материалов и радиоактивных веществ, своевременное обнаружение и пресечение диверсионных и террористических актов, угрожающих безопасности ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения;

обнаружение и возвращение пропавших или похищенных ядерных материалов и радиоактивных веществ.

Физическая защита радиационно опасных объектов, ядерных материалов и радиоактивных веществ обеспечивается эксплуатирующими организациями и федеральными органами исполнительной власти, а на действующих судах и плавсредствах с ядерными установками и радиационными источниками, космических и летательных аппаратах с ядерными установками — их экипажами.

Правила физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов утверждены постановлением Правительства РФ от 19 июля 2007 г. № 456¹. Для осуществления физической защиты на ядерном объекте реализуется соответствующая система защиты. Задачами физической защиты на ядерном объекте являются: предупреждение несанкционированных действий; своевременное обнаружение несанкционированных действий; задержка (замедление) проникновения (продвижения) нарушителя; реагирование на несанкционированные действия и нейтрализация нарушителей для пресечения несанкционированных действий.

Экологические требования к обращению с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами. Согласно ст. 48 Федерального закона «Об охране окружающей среды» юридические и физические лица обязаны соблюдать правила производства, хранения, транспортировки, применения, захоронения радиоактивных веществ (источников ионизирующих излучений) и ядерных материалов; не допускать превышение установленных предельно допустимых нормативов ионизирующего излучения, а в случае их превышения — немедленно информировать органы исполнительной власти в области обеспечения радиационной безопасности о повышенных уровнях радиации, опасных для окружающей среды и здоровья человека; принимать меры по ликвидации очагов радиационного загрязнения.

Федеральный закон «О радиационной безопасности населения» (ст. 14) закрепил требования к обеспечению радиационной безопасности при обращении с *источниками ионизирующего излучения*. В этих случаях организации обязаны: соблюдать требования законодательства об обеспечении радиационной безопасности; планировать и осуществлять мероприятия по обеспечению радиационной безопасности; осуществлять систематический производственный контроль за радиационной обстановкой; проводить контроль и учет индивидуальных доз облучения работников и др.

¹ СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4081.

Транспортирование ядерных материалов и радиоактивных веществ должно осуществляться в соответствии со специальными правилами, правилами транспортирования особо опасных грузов, с нормами и правилами в области использования атомной энергии, законодательством РФ в области охраны окружающей среды. Правила транспортирования должны предусматривать: права, обязанности и ответственность отправителя, перевозчика и получателя; меры безопасности, физической защиты; систему согласованных мер по недопущению транспортных происшествий и аварий при перевозке ядерных материалов и радиоактивных веществ; требования к упаковке, маркировке и транспортным средствам; мероприятия по локализации и ликвидации последствий возможных аварий при транспортировании указанных материалов и веществ. Правила транспортирования ядерных материалов и радиоактивных веществ должны предусматривать все возможные виды транспорта.

Перевозчик ядерных материалов и радиоактивных веществ должен иметь разрешение (лицензию), выданное соответствующим органом государственного регулирования безопасности, на право ведения работ в области использования атомной энергии (ст. 45 Федерального закона «Об использовании атомной энергии»).

При транспортировании ядерных материалов, радиоактивных веществ транспортные организации с участием отправителей и получателей указанной продукции, эксплуатирующих организаций, а при необходимости органов местного самоуправления, соответствующих органов государственного регулирования безопасности, в том числе органов государственного санитарно-эпидемиологического надзора, органов внутренних дел и формирований гражданской обороны, обязаны осуществлять мероприятия по предупреждению транспортных происшествий и аварий и по ликвидации их последствий, а также мероприятия по защите работников объектов использования атомной энергии, населения, окружающей среды и материальных ценностей.

Действуют Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы «Санитарные правила по радиационной безопасности персонала и населения при транспортировании радиоактивных материалов (веществ). СанПиН 2.6.1.1281-03», утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ 17 апреля 2003 г.¹

В процессе хранения и переработки ядерных материалов и радиоактивных веществ должна обеспечиваться надежная защита

¹ См.: Российская газета. 2003. 20 июня.

работников объектов использования атомной энергии, населения и окружающей среды от недопустимого радиационного воздействия и радиоактивного загрязнения (ст. 47 Федерального закона «Об использовании атомной энергии»).

Особые требования предусмотрены ст. 48 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» при хранении или захоронении радиоактивных отходов. В этих случаях должны быть обеспечены их надежная изоляция от окружающей среды, защита настоящего и будущих поколений, биологических ресурсов от радиационного воздействия сверх установленных нормами и правилами в области использования атомной энергии пределов.

Хранение или захоронение радиоактивных отходов допускается только в специально предназначенных для этого пунктах хранения. Хранение или захоронение радиоактивных отходов должно предусматриваться проектной или технической документацией в качестве обязательного этапа любого цикла ядерной технологии.

§ 2. Организационные меры по обеспечению радиационной безопасности

Планирование обеспечения радиационной безопасности и оценка состояния радиационной безопасности. Одной из важнейших функций управления в рассматриваемой сфере является планирование. Федеральный закон «О радиационной безопасности населения» (ст. 8) предусматривает, что для планирования и осуществления мероприятий по обеспечению радиационной безопасности разрабатываются федеральные программы. Федеральные программы в области обеспечения радиационной безопасности разрабатываются и реализуются федеральными органами исполнительной власти в порядке, установленном законодательством РФ. Региональные (территориальные) программы в области обеспечения радиационной безопасности разрабатываются и утверждаются органами исполнительной власти субъектов РФ. Порядок разработки и реализации государственных программ в области обеспечения радиационной безопасности определяется законодательством РФ.

Порядок разработки и финансирования государственных программ в области обеспечения радиационной безопасности определяется в том числе Федеральным законом от 3 апреля 1996 г. № 29-ФЗ «О финансировании особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов»¹.

¹ СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1552.

При планировании и проведении мероприятий по обеспечению радиационной безопасности, принятии решений в области обеспечения радиационной безопасности, анализе эффективности указанных мероприятий органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также организациями, осуществляющими деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, проводится *оценка радиационной безопасности* (ст. 13 Федерального закона «О радиационной безопасности населения»).

Оценка радиационной безопасности осуществляется по следующим основным показателям: характеристика радиоактивного загрязнения окружающей среды; анализ обеспечения мероприятий по радиационной безопасности и выполнения норм, правил и гигиенических нормативов в области радиационной безопасности; вероятность радиационных аварий и их масштаб; степень готовности к эффективной ликвидации радиационных аварий и их последствий; анализ доз облучения, получаемых отдельными группами населения от всех источников ионизирующего излучения; число лиц, подвергшихся облучению выше установленных пределов доз облучения.

Результаты оценки ежегодно заносятся в *радиационно-гигиенические паспорта организаций или территорий*. Радиационно-гигиенический паспорт ведется организациями, использующими источники ионизирующего излучения, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 28 января 1997 г. № 93 «О Порядке разработки радиационно-гигиенических паспортов организаций и территорий»¹. Для составления радиационно-гигиенического паспорта организации используются материалы радиационного контроля, осуществляемого службой радиационной безопасности этой организации либо лицом, ответственным за радиационный контроль, а также официальные данные измерений.

Во всех субъектах РФ составляется и ведется также *радиационно-гигиенический паспорт территории*. Паспорт заполняется должностным лицом, назначенным распоряжением администрации данной территории, ответственным за состояние радиационной безопасности населения, и подписывается руководителем администрации территории или его заместителем. Если величина средней эффективной дозы облучения населения в отдельном районе, населенном пункте территории субъекта РФ не менее чем в три раза превышает таковую на остальной территории, то со-

¹ СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 688.

ставляется также радиационно-гигиенический паспорт и на этот район или населенный пункт.

Типовые формы радиационно-гигиенических паспортов утверждены приказом Министерства здравоохранения РФ, Федерального надзора России по ядерной и радиационной безопасности и Госкомэкологии России от 21 июня 1999 г. № 240/65/289¹. Методические указания «Порядок ведения радиационно-гигиенических паспортов организаций и территорий» утверждены приказом Минздрава России, Госатомнадзора России и Госкомэкологии России от 21 июня 1999 г. № 239/66/288.

Радиационно-гигиенические паспорта являются основными документами, характеризующими радиационную безопасность организаций и территорий. Паспорта ведутся для оценки воздействия основных источников ионизирующего излучения, чтобы обеспечить радиационную безопасность населения и планировать проведение мероприятий по совершенствованию радиационной безопасности.

Лицензирование работ с использованием атомной энергии и источников ионизирующего излучения. Важнейшим элементом системы мер по обеспечению радиационной безопасности является требование закона о необходимости получения разрешения на право ведения работ, связанных с использованием атомной энергии. Под *разрешением (лицензией)* на право ведения работ в области использования атомной энергии понимается надлежаще оформленный документ, подтверждающий право на осуществление определенного вида деятельности при условии обеспечения безопасности объектов использования атомной энергии и проводимых работ. Разрешения (лицензии) на право ведения работ с использованием атомной энергии выдаются органами государственного регулирования безопасности. Лицензии выдаются эксплуатирующим организациям, а также организациям, выполняющим работы и предоставляющим услуги в области использования атомной энергии (ст. 26 Федерального закона «Об использовании атомной энергии»). Положение о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии было утверждено постановлением Правительства РФ от 14 июля 1997 г. № 865².

Действует также Положение о лицензировании деятельности по использованию радиоактивных материалов при проведении работ по использованию атомной энергии в оборонных целях, ут-

¹ БНА. 1999. № 30.

² СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3528.

вержденное постановлением Правительства РФ от 20 июня 2000 г. № 471¹. Это Положение определяет порядок лицензирования деятельности юридических лиц по использованию радиоактивных материалов (ядерных материалов и радиоактивных веществ) при проведении работ по использованию атомной энергии в оборонных целях, включая разработку, изготовление, испытания, транспортирование, эксплуатацию, хранение, ликвидацию и утилизацию ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения. Любая деятельность в области использования атомной энергии, подлежащая лицензированию органами государственного регулирования безопасности, не допускается без наличия разрешения (лицензии) на ее проведение.

Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» (ст. 27) требует также получения *разрешения на право ведения работ в области использования атомной энергии для работников ядерных объектов*. Выполнение определенных видов деятельности в области использования атомной энергии осуществляется работниками объектов использования атомной энергии только при наличии у них разрешений, которые выдаются органами государственного регулирования безопасности.

Одним из обязательных условий получения указанных разрешений является отсутствие медицинских, в том числе психофизиологических, противопоказаний. Перечень должностей работников объектов использования атомной энергии, которые должны получать разрешения Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору на право ведения работ в области использования атомной энергии, утвержден постановлением Правительства РФ от 3 марта 1997 г. № 240². Действует также постановление Правительства РФ от 1 марта 1997 г. № 233 «О перечне медицинских противопоказаний и перечне должностей, на которые распространяются данные противопоказания, а также о требованиях к проведению медицинских осмотров и психофизиологических обследований работников объектов использования атомной энергии»³.

Федеральный закон «О радиационной безопасности населения» определяет порядок лицензирования деятельности в области обращения с источниками ионизирующего излучения (ст. 10). Так, научно-исследовательские и опытно-конструкторские рабо-

¹ СЗ РФ. 2000. № 26. Ст. 2775.

² СЗ РФ. 1997. № 10. Ст. 1180.

³ Там же. Ст. 1176.

ты в области обращения с источниками ионизирующего излучения, проектирование, сооружение этих источников, конструирование и изготовление для них технологического оборудования, средств радиационной защиты, а также работы в области добычи, производства, транспортирования, хранения, использования, обслуживания, утилизации и захоронения источников ионизирующего излучения осуществляются только на основании специальных разрешений (лицензий), выданных органами, уполномоченными на ведение лицензирования. Положение о лицензировании деятельности в области использования источников ионизирующего излучения утверждено постановлением Правительства РФ от 25 февраля 2004 г. № 107¹.

Государственный учет и контроль ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов. Цель государственного учета и контроля заключается в определении наличного количества этих материалов, веществ и отходов в местах их нахождения, предотвращении потерь, несанкционированного использования и хищений, предоставлении органам государственной власти, органам управления использованием атомной энергии и органам государственного регулирования безопасности информации о наличии и перемещении ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, а также об их экспорте и импорте. Для этого созданы специальные системы государственного учета и контроля ядерных материалов и государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов (ст. 22 Федерального закона «Об использовании атомной энергии»).

Действует Положение о системе государственного учета и контроля ядерных материалов, утвержденное постановлением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 352².

Правила организации системы государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов утверждены постановлением Правительства РФ от 11 октября 1997 г. № 1298³. Эти Правила определяют порядок организации системы *государственного учета и контроля радиоактивных веществ, включая использование их в радиационных источниках, и радиоактивных отходов*. Учет и контроль предназначены для определения наличного количества, осуществления учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов на федеральном, региональном и ведомственном уровнях. Система учета и контроля включает органы управления на

¹ СЗ РФ. 2004. № 9. Ст. 789.

² СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2188.

³ СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4782.

федеральном, региональном и ведомственном уровнях, информационно-аналитические организации и центры сбора, обработки и передачи информации, инженерно-технические средства.

Надзор и контроль в области обеспечения радиационной безопасности. Согласно ст. 21 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» на территории РФ осуществляется *государственный контроль за радиационной обстановкой*. Цели его — своевременное выявление изменений радиационной обстановки, оценка, прогнозирование и предупреждение возможных негативных последствий радиационного воздействия для населения и окружающей среды, а также систематическое предоставление соответствующей оперативной информации соответствующим государственным органам для принятия мер по предотвращению или снижению радиационного воздействия. Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401.

Порядок осуществления государственного надзора, *производственного и общественного контроля за обеспечением радиационной безопасности* определен в ст. 10¹—12 Федерального закона «О радиационной безопасности населения». Так, организации, осуществляющие деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, обязаны проводить производственный контроль за обеспечением радиационной безопасности. Порядок проведения производственного контроля определяется для каждой организации с учетом особенностей и условий выполняемых ею работ и согласовывается с органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление, государственный надзор и контроль в области обеспечения радиационной безопасности. Должностные лица, осуществляющие производственный контроль за обеспечением радиационной безопасности, вправе приостанавливать проведение работ с источниками ионизирующего излучения при выявлении нарушений санитарно-эпидемиологических требований, правил и гигиенических нормативов, правил радиационной безопасности, государственных стандартов, строительных норм и правил, правил охраны труда, распорядительных, инструктивных, методических документов в области обеспечения радиационной безопасности в соответствующей организации до устранения обнаруженных нарушений.

Общественные объединения в соответствии с законодательством РФ вправе осуществлять общественный контроль за выполнением норм, правил и нормативов в области обеспечения радиационной безопасности.

§ 3. Нормирование в области обеспечения радиационной безопасности и использования ядерной энергии

Нормирование в области обеспечения радиационной безопасности. Федеральным законом «О радиационной безопасности населения» (ст. 9) установлено, что государственное нормирование в области обеспечения радиационной безопасности осуществляется путем установления санитарных правил, норм, гигиенических нормативов, правил радиационной безопасности и иных нормативных документов по радиационной безопасности.

Указанный закон устанавливает основные гигиенические нормативы (допустимые пределы доз) облучения на территории РФ в результате использования источников ионизирующего излучения:

для населения средняя годовая эффективная доза равна 0,001 зиверта или эффективная доза за период жизни (70 лет) — 0,07 зиверта; в отдельные годы допустимы большие значения эффективной дозы при условии, что средняя годовая эффективная доза, исчисленная за пять последовательных лет, не превысит 0,001 зиверта;

для работников средняя годовая эффективная доза равна 0,02 зиверта или эффективная доза за период трудовой деятельности (50 лет) — 1 зиверта; допустимо облучение в годовой эффективной дозе до 0,05 зиверта при условии, что средняя годовая эффективная доза, исчисленная за пять последовательных лет, не превысит 0,02 зиверта.

Значения пределов доз облучения являются исходными при установлении допустимых уровней облучения организма человека и отдельных его органов. В случае радиационных аварий допускается облучение, превышающее установленные основные гигиенические нормативы (допустимые пределы доз), в течение определенного промежутка времени и в пределах, определенных санитарными нормами и правилами.

Действуют санитарные правила СанПиН 2.6.1.2523-09 «Нормы радиационной безопасности (НРБ-99/2009)», утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 7 июля 2009 г. № 47¹. Нормы радиационной безопасности применяются для обеспечения безопасности человека во всех условиях воздействия на него ионизирующего излучения искусственного или природного происхождения.

¹ См.: Российская газета. 2009. 11 сент.

Эти Нормы устанавливают основные пределы доз, допустимые уровни воздействия ионизирующего излучения по ограничению облучения населения в соответствии с Федеральным законом «О радиационной безопасности населения». Нормы распространяются на следующие источники ионизирующего излучения: техногенные источники за счет нормальной эксплуатации техногенных источников излучения; техногенные источники в результате радиационной аварии; природные источники и медицинские источники.

Нормы и правила в области использования атомной энергии. Статья 6 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» специально посвящена федеральным нормам и правилам в области использования атомной энергии. Так, федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии представляют собой нормативные правовые акты, устанавливающие требования к безопасному использованию атомной энергии, включая требования безопасности объектов использования атомной энергии, требования безопасности деятельности в области использования атомной энергии, в том числе цели, принципы и критерии безопасности, соблюдение которых обязательно при осуществлении деятельности в области использования атомной энергии.

Нормы и правила в области использования атомной энергии разрабатываются и утверждаются в порядке, установленном Правительством РФ. Порядок разработки таких норм и правил должен предусматривать предварительное опубликование в официальном печатном органе проектов указанных норм и правил, за исключением норм и правил в области использования атомной энергии, составляющих государственную тайну, и возможность их обсуждения. Эти нормы и правила должны учитывать рекомендации международных организаций в области использования атомной энергии, в работе которых принимает участие Российская Федерация.

Нормы и правила в области использования атомной энергии подлежат опубликованию в официальном печатном органе, за исключением норм и правил в области использования атомной энергии, составляющих государственную тайну. После введения в действие указанных норм и правил они являются обязательными для всех лиц, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и действуют на всей территории РФ.

В целях содействия соблюдению требований норм и правил в области использования атомной энергии органы государственного регулирования безопасности разрабатывают, утверждают и вводят

в действие руководства по безопасности при использовании атомной энергии. Руководства по безопасности при использовании атомной энергии содержат рекомендации по выполнению требований норм и правил в области использования атомной энергии, в том числе по методам выполнения работ, методикам, проведению экспертиз и оценке безопасности, а также разъяснения и другие рекомендации по выполнению требований безопасности при использовании атомной энергии.

Положение о разработке и утверждении федеральных норм и правил в области использования атомной энергии утверждено постановлением Правительства РФ от 1 декабря 1997 г. № 1511¹. Положение определяет порядок разработки, согласования, утверждения и введения в действие федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, а также внесения в них изменений и дополнений. Федеральные нормы и правила утверждаются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии, и устанавливают требования к безопасному использованию атомной энергии, включая требования к ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасности, к физической защите, к учету и контролю ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов. Эти нормы и правила являются обязательными для всех лиц, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии.

§ 4. Радиационные аварии и правовой режим зон радиоактивного загрязнения

Система мер безопасности при радиационной аварии. В соответствии со ст. 36 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» при возникновении аварии на ядерной установке, на радиационном источнике или в пункте хранения, приведшей к выбросу радиоактивных веществ сверх установленных пределов в окружающую среду, эксплуатирующая организация обязана обеспечивать оперативной информацией о радиационной обстановке соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления и население наиболее угрожаемых участков территории, органы управления использованием атомной энергии, органы государственного регулирования безопасности, службы системы государственного контроля за радиационной обста-

¹ СЗ РФ. 1997. № 49. Ст. 5600.

новкой на территории РФ и *Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях*.

Очень важным является требование ст. 66 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» об *оповещении об аварии на ядерной установке, на радиационном источнике или в пункте хранения*. Предоставление помощи в случае аварии на ядерной установке, на радиационном источнике или в пункте хранения в целях сведения к минимуму последствий аварии и в целях защиты здоровья населения, окружающей среды и материальных ценностей от радиационного воздействия осуществляется в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации.

Принципы обеспечения радиационной безопасности при радиационной аварии закреплены в ст. 3 Федерального закона «О радиационной безопасности населения». Предусмотрено, что в этом случае предполагаемые мероприятия по ликвидации последствий радиационной аварии должны принести больше пользы, чем вреда; виды и масштаб деятельности по ликвидации последствий радиационной аварии должны быть реализованы таким образом, чтобы польза от снижения дозы ионизирующего излучения, за исключением вреда, причиненного указанной деятельностью, была максимальной.

Организации, в которых возможно возникновение радиационных аварий, обязаны иметь: перечень потенциальных радиационных аварий с прогнозом их последствий и прогнозом радиационной обстановки; критерии принятия решений при возникновении радиационной аварии; план мероприятий по защите работников (персонала) и населения от радиационной аварии и ее последствий и т. д.

Обязанности организаций, осуществляющих деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, по обеспечению радиационной безопасности при радиационной аварии установлены в ст. 20 Федерального закона «О радиационной безопасности населения». В случае радиационной аварии организация, осуществляющая деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, обязана обеспечить выполнение мероприятий по защите работников (персонала) и населения от радиационной аварии и ее последствий; проинформировать о радиационной аварии органы государственной власти, в том числе федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственный надзор и контроль в области обеспечения радиационной безопасности, а также органы местного самоуправления, население территорий, на которых возможно повышенное облучение. На указанные организации возложена обязанность принять

меры по оказанию медицинской помощи пострадавшим при радиационной аварии.

Правовой режим территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению. Режим таких территорий установлен в Законе РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»¹, который был принят в целях ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС.

Статья 7 указанного Закона предусматривает градацию зон радиоактивного загрязнения в зависимости от уровня загрязнения. На загрязненных территориях выделяются: зона отчуждения; зона отселения; зона проживания с правом на отселение и зона проживания с льготным социально-экономическим статусом. Границы этих зон и перечень населенных пунктов, находящихся в них, устанавливаются в зависимости от изменения радиационной обстановки и с учетом других факторов и пересматриваются Правительством РФ не реже чем один раз в пять лет.

Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 1992 г. № 1008 «О режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»² указанные положения Закона были конкретизированы и развиты. Перечень населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, был утвержден постановлением Правительства РФ от 18 декабря 1997 г. № 1582³.

На территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению вследствие чернобыльской катастрофы, осуществляется комплекс экономических, правовых и других мер, направленных на оздоровление природной среды: научные исследования; контроль за состоянием природной среды и потенциально опасных в экологическом отношении объектов; государственная экологическая экспертиза хозяйственной и иной деятельности; снижение и компенсация ущерба, наносимого природе, в том числе прекращение воздействия на нее экологически опасных факторов; приведение радиационно загрязненных участков территории в экологически безопасное состояние, пригодное для хозяйственного использования и жизнедеятельности населения; возврат радиационно загрязненных территорий по мере их экологического оздоровления в хозяйственный оборот.

¹ Ведомости РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.

² САПП РФ. 1993. № 5. Ст. 387.

³ СЗ РФ. 1997. № 52. Ст. 5924.

Глава 23. Правовая охрана окружающей природной среды от негативных биологических воздействий

§ 1. Правовые меры охраны окружающей природной среды от негативных биологических воздействий

Понятие правовой охраны окружающей природной среды от негативных биологических воздействий. Проблема защиты здоровья населения и окружающей среды от негативных биологических воздействий имеет несколько аспектов, которые регулируются экологическим правом.

Одной из серьезнейших проблем является охрана окружающей среды от биологического воздействия в процессе обращения с вредными и опасными микроорганизмами при проведении научных исследований, в микробиологической промышленности, при использовании биотехнологий. Роль экологического права заключается в том, чтобы урегулировать процесс экологически безопасного обращения с микробами, грибами, вирусами и иными видами микроорганизмов, которые могут использоваться для различных целей. В современных условиях задача состоит в том, чтобы создать правовую базу для предотвращения попадания таких объектов, отнесенных к числу особо опасных, в окружающую среду и тем самым предотвратить огромный вред, который может быть нанесен здоровью людей и животному миру. В экологическом праве предусматриваются меры предотвращения и минимизации причинения ущерба окружающей среде и населению путем нормирования. Однако нужно признать, что рассматриваемая проблема далеко не полностью получила свое отражение в законодательстве и имеются многочисленные пробелы в праве.

Другой аспект данной проблемы состоит в том, чтобы регулировать *разведение биологических объектов, не свойственных природе*, и их применение, в том числе получение таких объектов искусственным путем, т. е. речь идет о регулировании генно-инженерной деятельности, а также о правовом регулировании интродукции (переселения животных, растений).

Существует также проблема обеспечения охраны окружающей среды от *заражения* ее различного рода биологическими веществами в процессе хозяйственной деятельности, прямо не связанной с обращением с микробами, грибами, вирусами и другими микроорганизмами. Биологическое воздействие на окружающую среду в этих случаях оказывается в результате выбросов и сбросов загрязняющих веществ в водные объекты, атмосферный воздух, попада-

ния их в почвы. Биологические вещества являются, как правило, одним из ингредиентов таких выбросов и сбросов наряду с химическими веществами.

Важным направлением охраны окружающей среды от негативного биологического воздействия является правовое обеспечение *карантина живых и растительных организмов*, с тем чтобы регулировать завоз и распространение на территории страны животных и растений, являющихся источником опасных инфекционных заболеваний людей, а также животных и растений.

Отношения по поводу охраны окружающей среды от вредных биологических воздействий, так же как и иные экологические отношения по поводу других вредных воздействий, имеют имущественный характер. Микробы, грибки, вирусы и т. п. в тех случаях, когда они используются в производстве, в процессе научных исследований и экспериментов, являются объектом права собственности. Это очень специфический вид имущества, изолированный от человека, от природной среды с помощью специальных защитных приспособлений. Однако как только они попадают в окружающую среду, меняется правовая сущность отношений по их поводу. Собственник навсегда утрачивает право собственности на них в силу того, что фактическое обладание микроорганизмами становится физически невозможным.

В этих ситуациях оказывается вредное воздействие на окружающую среду либо создается угроза такого воздействия. Это обстоятельство, а также тот факт, что речь идет об объектах, находящихся в природной среде, является основанием для регулирования данных вопросов нормами законодательства об охране окружающей среды. Возможны и иные ситуации, которые связаны с интродукцией животных и растений, генно-инженерной деятельностью и т. д.

В законодательстве об охране окружающей среды нет определения понятия «вредное биологическое воздействие». В Федеральном законе «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ст. 1) есть определение понятия *факторы среды обитания*. Это 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. Под *вредным воздействием на человека* понимается воздействие факторов среды обитания,

создающее угрозу жизни или здоровью человека либо угрозу жизни или здоровью будущих поколений. Биологические факторы среды обитания включают вирусные, бактериальные, паразитарные и иные факторы, которые признаются возбудителями инфекционных заболеваний.

Правовая охрана окружающей среды от вредного биологического воздействия представляет собой систему организационных и правовых мер, осуществление которых позволяет предотвратить заражение окружающей среды опасными микроорганизмами, животными и растениями, являющимися источниками заболеваний человека и объектов животного и растительного мира, и иные формы негативного воздействия на природную среду.

Общие экологические требования охраны окружающей природной среды от негативных биологических воздействий. Важнейшими элементами механизма правового регулирования предотвращения негативного биологического воздействия на окружающую среду является соблюдение специальных мер безопасности обращения с опасными микроорганизмами в процессе их производства, транспортирования и хранения. Конечная цель этих мер безопасности заключается в том, чтобы предотвратить их попадание в окружающую среду.

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» этим вопросам посвящена ст. 50. В ней говорится, что запрещается производство, разведение и использование растений, животных и других организмов, не свойственных естественным экологическим системам, а также созданных искусственным путем, без разработки эффективных мер по предотвращению их неконтролируемого размножения, положительного заключения государственной экологической экспертизы, разрешения федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды, иных федеральных органов исполнительной власти в соответствии с их компетенцией и законодательством РФ.

При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации опасных производственных объектов, применении технологий, связанных с негативным воздействием микроорганизмов на окружающую среду, должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, природоохранные нормативы, в том числе нормативы предельно допустимых концентраций микроорганизмов, и иные нормативные документы в области охраны окружающей среды. Юридические и физические лица, осуществ-

ляющие деятельность, связанную с возможностью негативного воздействия микроорганизмов на окружающую среду, обязаны обеспечивать экологически безопасное производство, транспортировку, использование, хранение, размещение и обезвреживание микроорганизмов, разрабатывать и осуществлять мероприятия по предотвращению аварий и катастроф, предупреждению и ликвидации последствий негативного воздействия микроорганизмов на окружающую среду.

Статья 47 Федерального закона «Об охране окружающей среды» требует, чтобы обезвреживание потенциально опасных биологических веществ осуществлялось при наличии согласованной в установленном порядке проектной и технологической документации.

Определение видов объектов правовой охраны от вредных биологических воздействий обусловлено характером данного вида воздействия, неопределенностью сферы такого воздействия в том случае, если микробы, грибки, вирусы, другие микроорганизмы распространились в природной среде. Такими объектами являются *окружающая среда, здоровье человека и его генетический фонд*.

Статья 28 Федерального закона «О животном мире» регулирует вопросы предотвращения заболеваний и гибели объектов животного мира, в том числе при осуществлении производственных процессов. Установлено, что правила разработки, проведения испытаний и нормативы применения биологических препаратов, а также перечень этих препаратов утверждаются специально уполномоченным государственным органом по охране окружающей природной среды, санитарно-эпидемиологического надзора и агрохимической службы РФ с учетом международных стандартов. Учитывая эту норму Закона, а также содержащиеся в нем иные требования, касающиеся интродукции животных, следует сделать вывод о том, что объектом правовой охраны от вредных биологических воздействий является также и *животный мир*. Кроме того, к числу объектов охраны от вредного биологического воздействия относятся *водные объекты, атмосферный воздух и почвы*.

§ 2. Правовое обеспечение экологически безопасного обращения с микроорганизмами и биологическими веществами

Государственная регистрация опасных биологических веществ. Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ст. 14) устанавливает санитарно-эпидемиологические требования к *потенциально опасным для человека биологи-*

ческим веществам. Потенциально опасные для человека биологические вещества допускаются к производству, транспортировке, закупке, хранению, реализации и применению (использованию) только после их *государственной регистрации.*

В соответствии со ст. 43 указанного Закона государственной регистрации подлежат впервые внедряемые в производство и ранее не использовавшиеся биологические вещества и изготавливаемые на их основе препараты, потенциально опасные для человека.

Положение о государственной регистрации и ведении государственного реестра отдельных видов продукции, представляющих потенциальную опасность для человека, а также отдельных видов продукции, впервые ввозимых на территорию Российской Федерации, утверждено постановлением Правительства РФ от 4 апреля 2001 г. № 262¹. Государственной регистрации подлежат отдельные виды продукции, представляющие потенциальную опасность для человека, а также впервые ввозимые на территорию РФ, включенные в установленный перечень. Номенклатура такой продукции утверждается Минздравсоцразвития России. Продукция допускается к производству, транспортировке, закупке, хранению, реализации и применению после ее государственной регистрации.

Государственная регистрация продукции, представляющей потенциальную опасность для человека, проводится на этапе ее подготовки к производству на территории РФ, а продукции, впервые ввозимой и ранее не реализовывавшейся на территории нашей страны, — до ее ввоза на территорию РФ. Государственную регистрацию продукции проводит Роспотребнадзор.

Государственная регистрация продукции проводится в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения на основании: оценки опасности продукции для человека и среды обитания; установления гигиенических и иных нормативов содержания веществ, отдельных компонентов продукции в среде обитания; разработки защитных мер, в том числе условий утилизации и уничтожения некачественной и опасной для здоровья человека продукции, по предотвращению ее вредного воздействия на человека и среду обитания. Оценка опасности продукции для человека и среды обитания определяется по итогам рассмотрения документов, представляемых изготовителем (поставщиком) продукции, а также результатов исследований (испытаний) и экспертиз, проводимых в случае необходимости органами и учреждениями государ-

¹ СЗ РФ. 2001. № 17. Ст. 1711.

ственной санитарно-эпидемиологической службы, организациями, аккредитованными в установленном порядке, и экспертами. Проведение исследований (испытаний) и экспертиз осуществляется на договорной основе. Сведения о государственной регистрации продукции вносятся в государственный реестр, который ведется регистрационным органом.

В государственной регистрации продукции может быть отказано в следующих случаях: качество и безопасность продукции не соответствуют требованиям санитарных правил и представляют опасность для жизни и здоровья человека; в отношении продукции и условий ее изготовления не установлены требования безопасности на современном уровне развития науки, а также отсутствуют методики определения и измерения в продукции и в среде обитания человека опасных факторов такой продукции; отсутствуют или не могут быть обеспечены эффективные меры по предотвращению вредного воздействия продукции на здоровье человека при производстве, применении (использовании) такой продукции.

Лицензирование. Отдельные виды деятельности (работы, услуги), представляющие потенциальную опасность для человека, подлежат лицензированию в соответствии с законодательством РФ. Обязательным условием для принятия решения о выдаче лицензии является представление соискателем лицензии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии санитарным правилам зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования и иного имущества, которые соискатель предполагает использовать для осуществления деятельности, связанной с использованием возбудителей инфекционных заболеваний (ст. 40 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

В соответствии со ст. 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» к видам деятельности, которая может оказать негативное воздействие на природную среду и на осуществление которой требуется лицензия, относится деятельность, связанная с использованием возбудителей инфекционных заболеваний.

Правовое регулирование обращения с опасными биологическими веществами. Санитарно-эпидемиологические требования к условиям работы с биологическими веществами, биологическими и микробиологическими организмами и их токсинами содержатся в ст. 26 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Так, условия работы с биологически-

ми веществами, биологическими и микробиологическими организмами и их токсинами, в том числе условия работы в области генной инженерии, и с возбудителями инфекционных заболеваний не должны оказывать вредное воздействие на человека. Требования к обеспечению безопасности условий указанных работ для человека и среды обитания устанавливаются санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Осуществление работ с биологическими веществами, биологическими и микробиологическими организмами и их токсинами допускается при наличии санитарно-эпидемиологических заключений о соответствии условий выполнения таких работ санитарным правилам.

Важнейшим правовым средством выполнения этих требований является согласно ст. 32 указанного Закона *производственный контроль*. Производственный контроль, в том числе проведение лабораторных исследований и испытаний, за соблюдением санитарно-эпидемиологических требований и выполнением санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий в процессе производства, хранения, транспортировки и реализации продукции, выполнения работ и оказания услуг осуществляется индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами в целях обеспечения безопасности и (или) безвредности для человека и среды обитания таких продукции, работ и услуг. Лица, осуществляющие производственный контроль, несут ответственность за своевременность, полноту и достоверность его осуществления.

Санитарные правила «Организация и проведение производственного контроля за соблюдением санитарных правил и выполнением санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий. СП 1.1.1058-01» утверждены Главным государственным санитарным врачом РФ 10 июля 2001 г.¹ Целью производственного контроля является обеспечение безопасности и (или) безвредности для человека и среды обитания вредного влияния объектов производственного контроля путем должного выполнения санитарных правил, санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, организации и осуществления контроля за их соблюдением.

Объектами производственного контроля являются производственные, общественные помещения, здания, сооружения, санитарно-защитные зоны, зоны санитарной охраны, оборудование,

¹ БНА. 2001. № 45.

транспорт, технологическое оборудование, технологические процессы, рабочие места, используемые для выполнения работ, оказания услуг, а также сырье, полуфабрикаты, готовая продукция, отходы производства и потребления.

Производственный контроль включает: соблюдение официально изданных санитарных правил, методов и методик контроля факторов среды обитания в соответствии с осуществляемой деятельностью; осуществление лабораторных исследований и испытаний на границе санитарно-защитной зоны и в зоне влияния предприятия, на территории (производственной площадке), на рабочих местах в целях оценки влияния производства на среду обитания человека и его здоровье; проверку сырья, полуфабрикатов, готовой продукции и технологий их производства, хранения, транспортировки, реализации и утилизации и др.

Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов. СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03» предусматривают, что обязательным условием современного промышленного проектирования является внедрение передовых ресурсосберегающих, безотходных и малоотходных технологических решений, позволяющих максимально сократить или избежать поступлений вредных химических или биологических компонентов выбросов в атмосферу, почву и водоемы. Для защиты окружающей среды от негативных биологических воздействий вокруг предприятий устанавливаются санитарно-защитные зоны. Санитарно-защитная зона является обязательным элементом любого промышленного предприятия и других объектов, которые могут быть источниками в том числе биологического воздействия на окружающую среду и здоровье человека.

Правовой режим коллекций микроорганизмов. Для того чтобы осуществлять научные исследования, связанные с изучением природы возбудителей различных заболеваний — микробов, грибов, вирусов и иных микроорганизмов, — создаются специальные *коллекции микроорганизмов* при научно-исследовательских центрах и научных институтах. Согласно Санитарным правилам «Порядок учета, хранения, передачи и транспортирования микроорганизмов I—IV групп патогенности. СП 1.2.036-95», утвержденным постановлением Госкомсанэпиднадзора России от 28 августа 1995 г. № 14, для централизованного учета, хранения и депонирования штаммов микроорганизмов, имеющих в организациях на территории России, министерства и ведомства определяют научно-исследова-

тельные институты, на базе которых организуются специализированные коллекции с информационными функциями.

Положение о национальном органе контроля медицинских иммунобиологических препаратов, утвержденное постановлением Правительства РФ от 18 декабря 1995 г. № 1241¹, возлагает на Государственный научно-исследовательский институт стандартизации и контроля медицинских биологических препаратов имени Л. А. Тарасевича — национальный орган контроля иммунобиологических препаратов — обязанность обеспечения и сохранения государственной коллекции промышленных микроорганизмов.

Правовой режим таких коллекций определяется в специальных положениях. Например, приказом Минздрава СССР от 30 июня 1987 г. № 855 было утверждено Временное положение о Всесоюзной коллекции патогенных грибов. Коллекция является центральной коллекцией патогенных грибов. Составители коллекции занимаются сбором, распространением, поддержанием культур грибов, относящихся к известным возбудителям заболеваний человека; научно-методической работой по систематике, идентификации, длительной консервации грибов; осуществляют учет поддерживаемых в коллекциях патогенных грибов и сведений о них; подготавливают к печати каталоги и публикует результаты своих исследований; депонируют отечественные и зарубежные патогенные культуры грибов.

Порядок создания таких коллекций регулируется Будапештским договором о международном признании депонирования микроорганизмов для целей патентной процедуры, подписанным 28 апреля 1977 г., и инструкцией к этому договору. В Инструкции (Правило 9) определен порядок хранения микроорганизмов. Предусмотрено, что любой микроорганизм, депонированный в международном органе по депонированию, хранится этим органом со всеми предосторожностями, необходимыми для сохранения его жизнеспособным и незагрязненным в течение по меньшей мере пяти лет с момента последнего запроса о выдаче образца депонированного микроорганизма, полученного упомянутым органом, и в любом случае в течение по меньшей мере 30 лет с даты депонирования. При этом ни один международный орган по депонированию не должен предоставлять никому информацию относительно факта осуществленного в нем депонирования микроорганизма.

¹ СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 5077.

§ 3. Экологические требования к созданию биологических объектов, не свойственных природе

Экологические требования к осуществлению генно-инженерной деятельности. Развитие генной инженерии является новым источником возникновения экологической опасности. 5 июля 1996 г. был принят Федеральный закон «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности». Закон регулирует отношения в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, возникающие при осуществлении генно-инженерной деятельности. Однако нормы этого Закона не распространяются на генно-инженерную деятельность и применение ее методов к человеку, тканям и клеткам в составе его организма, за исключением генодиагностики и генной терапии (генотерапии).

Деятельность, осуществляемая с использованием методов генной инженерии в целях создания генно-инженерно-модифицированных организмов, рассматривается как *генно-инженерная деятельность*.

Генная инженерия — это совокупность приемов, методов и технологий (в том числе технологий получения рекомбинантных рибонуклеиновых и дезоксирибонуклеиновых кислот) по выделению генов из организма, осуществлению манипуляций с генами и введению их в другие организмы.

К числу основных задач, которые преследует реализация норм этого Закона, относится определение механизма, обеспечивающего безопасность граждан и окружающей среды в процессе осуществления генно-инженерной деятельности и использования ее результатов. Основными направлениями государственного регулирования в области генно-инженерной деятельности являются: улучшение условий жизни человека и охрана его здоровья; охрана и восстановление окружающей среды, сохранение биологического разнообразия; повышение эффективности сельского хозяйства; повышение эффективности добывающей и перерабатывающей промышленности и др.

Реализация норм данного Закона призвана обеспечить систему безопасности в области генно-инженерной деятельности. Так, юридические лица и граждане, осуществляющие генно-инженерную деятельность, обязаны обеспечивать биологическую и физическую защиту работников организаций, осуществляющих такую деятельность, населения, окружающей среды в соответствии с

уровнями риска потенциально вредного воздействия генно-инженерной деятельности на человека и окружающую среду.

В зависимости от степени потенциальной опасности, возникающей при осуществлении генно-инженерной деятельности, для *замкнутых систем*¹ устанавливается несколько *уровней риска потенциально вредного воздействия генно-инженерной деятельности на здоровье человека*.

Лица, которые осуществляют генно-инженерную деятельность, должны отвечать определенным требованиям. Так, к занятию генно-инженерной деятельностью допускаются граждане, профессиональная подготовка и состояние здоровья которых соответствуют требованиям правил безопасности генно-инженерной деятельности, и юридические лица, имеющие соответствующие помещения, оборудование и работников, которые соответствуют требованиям, установленным указанным Законом.

Продукция (услуги), полученная с применением методов генно-инженерной деятельности, должна соответствовать требованиям экологической безопасности, санитарным нормам, фармакопейным статьям, обязательным требованиям государственных стандартов РФ. Продукция и услуги, соответственно полученная и предоставленные с применением генно-инженерно-модифицированных организмов, подлежащие в соответствии с федеральными законами обязательной сертификации, должны иметь *сертификат качества и знак соответствия*, выданные или признанные уполномоченным на то органом (ст. 11 названного Закона).

Генно-инженерная деятельность и правовая охрана здоровья людей. Результатом генно-инженерной деятельности является получение генетически измененной (модифицированной) продукции, которая довольно широко начинает использоваться и в нашей стране, в том числе и для производства пищевой продукции. Генетически модифицированные организмы создаются в результате использования методов генной инженерии путем пересадки генов или частей ДНК одного вида в клетки другого вида. В результате сельскохозяйственные растения и животные приобретают новые свойства. Проблема заключается в том, что никто не знает, каким

¹ Замкнутая система представляет собой систему осуществления генно-инженерной деятельности, при которой генетические модификации вносятся в организм или генно-инженерно-модифицированные организмы, обрабатываются, культивируются, хранятся, используются, подвергаются транспортировке, уничтожению или захоронению в условиях существования физических, химических и биологических барьеров или их комбинаций, предотвращающих контакт генно-инженерно-модифицированных организмов с населением и окружающей средой.

может оказаться воздействие на здоровье человека пищевой продукции, изготовленной из генетически модифицированных источников. Многие специалисты полагают, что такие продукты опасны как для здоровья людей, так и для природной среды. В связи с этим встает проблема защиты здоровья населения от возможного негативного воздействия продуктов генной инженерии. Однако действующее законодательство, которое должно было бы обеспечить защиту здоровья населения и окружающей среды в сфере применения результатов генно-инженерной деятельности, не решает этой проблемы.

Статья 2 Федерального закона «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» определяет генно-инженерно-модифицированный организм как организм или несколько организмов, любое неклеточное, одноклеточное или многоклеточное образование, способные к воспроизводству или передаче наследственного генетического материала, отличные от природных организмов, полученные с применением методов генной инженерии и содержащие генно-инженерный материал, в том числе гены, их фрагменты или комбинации генов.

Согласно ст. 4 этого Закона одной из основных задач государственного регулирования в сфере генно-инженерной деятельности является определение механизма, обеспечивающего безопасность граждан и окружающей среды в процессе осуществления генно-инженерной деятельности и использования ее результатов. В соответствии со ст. 11 данного Закона продукция (услуга), полученная с применением методов генно-инженерной деятельности, должна соответствовать, в частности, требованиям в области охраны окружающей среды.

Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» (ст. 3) предусматривает, что в обороте могут находиться пищевые продукты, материалы и изделия, соответствующие требованиям нормативных документов и прошедшие государственную регистрацию в порядке, установленном данным Федеральным законом. *Не могут находиться в обороте* пищевые продукты, материалы и изделия, которые: не соответствуют требованиям нормативных документов; имеют явные признаки недоброкачества, не вызывающие сомнений у представителей органов, осуществляющих государственный надзор в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, при проверке таких продуктов, материалов и изделий; не соответствуют представленной информации и в отношении которых имеются обоснованные подозрения об их фальсификации; не имеют установленных

сроков годности (для пищевых продуктов, материалов и изделий, в отношении которых установление сроков годности является обязательным) или сроки годности которых истекли; не имеют маркировки, содержащей сведения, предусмотренные законом или нормативными документами, либо в отношении которых не имеется такой информации. Такие пищевые продукты, материалы и изделия признаются некачественными и опасными и не подлежат реализации, утилизируются или уничтожаются.

Согласно ст. 15 этого Закона предназначенные для реализации пищевые продукты должны удовлетворять физиологические потребности человека в необходимых веществах и энергии, соответствовать обязательным требованиям нормативных документов к допустимому содержанию химических (в том числе радиоактивных), биологических веществ и их соединений, микроорганизмов и других биологических организмов, представляющих опасность для здоровья нынешнего и будущих поколений.

Из содержания указанных правовых норм следует, что правовыми средствами обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов являются государственная регистрация пищевых продуктов, санитарно-эпидемиологическая экспертиза и др. *Результатом проведения таких процедур должен быть вывод о том, что пищевые продукты соответствуют установленным требованиям и безопасны для потребления.*

Положение о государственной регистрации новых пищевых продуктов, материалов и изделий и ведении Государственного реестра пищевых продуктов, материалов и изделий, разрешенных для изготовления на территории Российской Федерации или ввоза на территорию Российской Федерации и оборота, утвержденное постановлением Правительства РФ от 21 декабря 2000 г. № 988¹, возлагает на Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека проведение государственной регистрации новых пищевых продуктов, материалов и изделий и ведение Государственного реестра пищевых продуктов, материалов и изделий, разрешенных для изготовления на территории РФ или ввоза на территорию РФ и оборота. Государственная регистрация новых пищевых продуктов животного происхождения и ведение государственного реестра в отношении таких продуктов осуществляются Роспотребнадзором совместно с Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору. Запрещается промышленное изготовление, ввоз на террито-

¹ СЗ РФ. 2001. № 1. Ч. II. Ст. 124.

рию РФ и оборот продукции, подлежащей государственной регистрации, но не прошедшей ее в установленном порядке.

В *перечень пищевых продуктов*, подлежащих государственной регистрации, включены продукты, полученные из генетически модифицированных источников.

Приказом Роспотребнадзора от 19 июля 2007 г. № 224 утверждены Порядок организации и проведения санитарно-эпидемиологических экспертиз, обследований, исследований, испытаний и токсикологических, гигиенических и иных видов оценок и Порядок выдачи санитарно-эпидемиологических заключений¹. *Санитарно-эпидемиологические заключения* выдаются на пищевые продукты, полученные из генетически модифицированных источников.

Проведение санитарно-эпидемиологических экспертиз и осуществление организационно-технических мероприятий, связанных с санитарно-эпидемиологической экспертизой и оформлением санитарно-эпидемиологических заключений, осуществляет «Информационно-методический центр «Экспертиза» Роспотребнадзора. Заключения выдают Главный государственный санитарный врач РФ или его заместители.

В постановлении Главного государственного санитарного врача РФ от 16 сентября 2003 г. № 149 «О проведении микробиологической и молекулярно-генетической экспертизы генетически модифицированных микроорганизмов, используемых в производстве пищевых продуктов»² предусмотрено следующее. В целях обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов и с учетом увеличивающихся объемов производства и поставки продукции, полученной из генетически модифицированных источников, в гигиеническую характеристику продукции, подлежащей санитарно-эпидемиологической экспертизе, введена микробиологическая и молекулярно-генетическая экспертиза генетически модифицированных микроорганизмов.

В примерный перечень продукции, полученной с использованием генетически модифицированных микроорганизмов, подлежащей санитарно-эпидемиологической экспертизе, включены: сыры, полученные с использованием дрожжевых затравок, экспрессирующих рекомбинантный химозин; пиво, полученное с использованием генетически модифицированных дрожжей; молочная про-

¹ БНА. 2007. № 31.

² См.: Российская газета. 2003. 19 сент.

дукция, полученная с использованием «стартерных» культур; копченые колбасы, полученные с использованием «стартерных» культур; пищевые продукты, технология приготовления которых предусматривает использование кисломолочных бактерий — продуцентов ферментов; пробиотики, содержащие генетически модифицированные штаммы.

Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы «Гигиенические требования безопасности и пищевой ценности пищевых продуктов. СанПиН 2.3.2.1078-01», утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ 6 ноября 2001 г.¹, требуют, чтобы изготавливаемые, ввозимые и находящиеся в обороте пищевые продукты по безопасности и пищевой ценности соответствовали санитарным правилам. Изготовление, ввоз и оборот пищевых продуктов, не соответствующих требованиям, установленным данными Санитарными правилами, не допускается.

Для отдельных видов пищевых продуктов, содержащих компоненты, полученные с применением генно-инженерно-модифицированных организмов, предусмотрены специальные требования к содержанию маркировки потребительской упаковки. Так, для пищевых продуктов, полученных с применением генно-инженерно-модифицированных организмов, обязательна маркировка: *генетически модифицированная продукция*, или *продукция, полученная из генно-инженерно-модифицированных организмов*, или *продукция содержит компоненты генно-инженерно-модифицированных организмов*.

Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы «Гигиенические требования по применению пищевых добавок. СанПиН 2.3.2.1293-03», утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ 18 апреля 2003 г.², обязывают производителя продукции указывать использование генетически модифицированных источников (ферментные препараты, продукция из растительных масел и белков, крахмал и др.).

Указанное требование получило законодательное закрепление. Согласно ст. 10 Закона РФ «О защите прав потребителей» информация о товарах в обязательном порядке должна содержать в отношении продуктов питания сведения о составе (в том числе наименование использованных в процессе изготовления продуктов питания пищевых добавок, биологически активных добавок, ин-

¹ БНА. 2002. № 22—23.

² См.: Российская газета. 2003. 20 июня.

формация о наличии в продуктах питания *компонентов, полученных с применением генно-инженерно-модифицированных организмов*, в случае если содержание указанных организмов в таком компоненте составляет более 0,9%).

Итак, единственным практически значимым для потребителя результатом всех этих довольно сложных процедур является *требование о маркировке потребительской упаковки*. Покупатель должен сам для себя решить, следует ему покупать такие продукты или нет. В связи с этим закономерно встает вопрос: для чего тогда нужно было проводить государственную регистрацию, санитарно-эпидемиологическую экспертизу?

Экологические требования к интродукции объектов животного мира. Федеральный закон «О животном мире» закрепляет правило, согласно которому обязательной *государственной экологической экспертизе* подлежат материалы проведения работ по акклиматизации и гибридизации объектов животного мира (ст. 20). Эта норма призвана решить задачу предотвращения возможного причинения вреда окружающей среде в результате интродукции животных в новое место обитания.

Акклиматизация новых для фауны нашей страны объектов животного мира, переселение объектов животного мира в новые места обитания, а также мероприятия по гибридизации объектов животного мира допускаются только по *разрешению* соответствующих специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды обитания при наличии заключения компетентных научных организаций с учетом требований экологической безопасности (ст. 25 названного Закона).

Законодательство об особо охраняемых природных территориях запрещает интродукцию живых организмов в целях их акклиматизации на территориях государственных природных заповедников и национальных парков (ст. 9 и 15 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»).

§ 4. Правовая охрана вод, атмосферного воздуха и почв от негативных биологических воздействий

Экологические требования охраны вод от негативных биологических воздействий. Правовое регулирование предотвращения вредного биологического воздействия на состояние водных объектов имеет свои особенности, обусловленные спецификой источников

такого воздействия. Как правило, источником биологического воздействия на состояние водных объектов является сброс сточных вод, которые могут содержать как вредные химические вещества, так и вредные микроорганизмы. В результате этого происходит одновременно как химическое, так и биологическое загрязнение водных объектов.

Несмотря на отмеченное обстоятельство, в водном законодательстве имеются конкретные нормы, основной целью которых является обеспечение охраны водных объектов именно от вредного биологического воздействия. Так, ст. 60 ВдК РФ запрещает при эксплуатации водохозяйственной системы осуществлять сброс в водные объекты сточных вод, не подвергшихся санитарной очистке, обезвреживанию (исходя из недопустимости превышения нормативов допустимого воздействия на водные объекты и нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в водных объектах). Правила охраны поверхностных вод запрещают сбрасывать в водные объекты возвратные (сточные) воды, содержащие возбудителей инфекционных заболеваний.

Санитарно-эпидемиологические требования к водным объектам предусмотрены в ст. 18 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Эти требования в значительной мере связаны с предотвращением вредного биологического воздействия на воды. Так, водные объекты, используемые для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, купания, занятий спортом, отдыха и в лечебных целях, включая водные объекты, расположенные в черте городских и сельских поселений, не должны являться источниками биологических факторов вредного воздействия на человека. Критерии безопасности и (или) безвредности для человека водных объектов, в том числе ПДК в воде биологических веществ, микроорганизмов, устанавливаются санитарными правилами.

Для охраны водных объектов, предотвращения их загрязнения устанавливаются в соответствии с законодательством РФ согласованные с органами, осуществляющими государственный санитарно-эпидемиологический надзор, нормативы ПДС биологических веществ и микроорганизмов в водные объекты.

Статья 19 данного Закона устанавливает санитарно-эпидемиологические требования к питьевой воде и питьевому водоснабжению населения. Питьевая вода должна быть безопасной в эпидемиологическом и радиационном отношении, безвредной по хими-

ческому составу и должна иметь благоприятные органолептические свойства.

Таким образом, *правовая охрана вод от вредного биологического воздействия* заключается в обеспечении предотвращения содержания в водных объектах, которые используются в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, купания, занятий спортом, отдыха и в лечебных целях, вредных микроорганизмов, являющихся возбудителями инфекционных заболеваний в пределах, превышающих установленные нормативы.

Зоны санитарной охраны источников водоснабжения. Одним из основных правовых средств охраны водных объектов от вредного биологического воздействия является установление *ЗСО источников водоснабжения*. Порядок установления таких зон предусмотрен Санитарными правилами и нормами «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02». Правила определяют санитарно-эпидемиологические требования к организации и эксплуатации зон санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. Основной целью создания и обеспечения режима в ЗСО является санитарная охрана от загрязнения источников водоснабжения и водопроводных сооружений, а также территорий, на которых они расположены.

Решение о возможности организации ЗСО принимается на стадии проекта районной планировки или генерального плана, когда выбирается источник водоснабжения. В генеральных планах застройки населенных мест ЗСО источников водоснабжения указываются на схеме планировочных ограничений. При выборе источника хозяйственно-питьевого водоснабжения для отдельного объекта возможность организации ЗСО должна определяться на стадии выбора площадки для строительства водозабора.

Зона санитарной охраны состоит из *трех поясов*. Первый пояс (строгого режима) включает территорию расположения водозаборов, площадок всех водопроводных сооружений и водопроводящего канала. Его назначение — защита места водозабора и водозаборных сооружений от случайного или умышленного загрязнения и повреждения. Второй и третий пояса (пояса ограничений) включают территорию, предназначенную для предупреждения загрязнения воды источников водоснабжения. Санитарная охрана водоводов обеспечивается санитарно-защитной полосой.

В каждом из трех поясов, а также в пределах санитарно-защитной полосы соответственно их назначению устанавливается специальный режим и определяется комплекс мероприятий, направленных на предупреждение ухудшения качества воды.

Территория первого пояса ЗСО должна быть спланирована для отвода поверхностного стока за ее пределы, озеленена, ограждена и обеспечена охраной. Не допускаются посадка высокоствольных деревьев, все виды строительства, не имеющие непосредственного отношения к эксплуатации, реконструкции и расширению водопроводных сооружений, в том числе прокладка трубопроводов различного назначения, размещение жилых и хозяйственно-бытовых зданий, проживание людей, применение ядохимикатов и удобрений.

Здания должны быть оборудованы канализацией с отведением сточных вод в ближайшую систему бытовой или производственной канализации или на местные станции очистных сооружений, расположенные за пределами первого пояса ЗСО с учетом санитарного режима на территории второго пояса.

Водопроводные сооружения, расположенные в первом поясе ЗСО, должны быть оборудованы с учетом предотвращения возможности загрязнения питьевой воды через оголовки и устья скважин, люки и переливные трубы резервуаров и устройства заливки насосов.

Во втором и третьем поясах ЗСО бурение новых скважин и новое строительство, связанное с нарушением почвенного покрова, производится при обязательном согласовании с центром государственного санитарно-эпидемиологического надзора. Запрещаются закачка отработанных вод в подземные горизонты, подземное складирование твердых отходов и разработки недр земли. Запрещаются размещение складов горюче-смазочных материалов, ядохимикатов и минеральных удобрений, накопителей промстоков, шламохранилищ и других объектов, обуславливающих опасность химического загрязнения подземных вод. Размещение таких объектов допускается в пределах третьего пояса ЗСО только при использовании защищенных подземных вод, при условии выполнения специальных мероприятий по защите водоносного горизонта от загрязнения, при наличии санитарно-эпидемиологического заключения центра государственного санитарно-эпидемиологического надзора, выданного с учетом заключения органов геологического контроля.

Кроме того, во втором поясе ЗСО не допускаются: размещение кладбищ, скотомогильников, полей ассенизации, полей фильтрации, навозохранилищ, силосных траншей, животноводческих и птицеводческих предприятий и других объектов, обуславливающих опасность микробного загрязнения подземных вод; применение удобрений и ядохимикатов; рубки леса главного пользования и реконструкции.

Санитарные мероприятия должны выполняться: в пределах первого пояса ЗСО — органами коммунального хозяйства или другими владельцами водопроводов; в пределах второго и третьего поясов ЗСО — владельцами объектов, оказывающих (или могущих оказать) отрицательное влияние на качество воды источников водоснабжения.

Государственный санитарно-эпидемиологический надзор на территории ЗСО осуществляется органами и учреждениями государственной санитарно-эпидемиологической службы путем разработки и контроля за проведением гигиенических и противоэпидемических мероприятий, согласования водоохраных мероприятий и контроля качества воды источника. При этом отсутствие утвержденного проекта ЗСО не является основанием для освобождения владельцев водопровода, владельцев объектов, расположенных в границах ЗСО, организаций, индивидуальных предпринимателей, а также граждан от выполнения установленных требований.

Нормирование в сфере охраны вод от негативных биологических воздействий. Правовой базой этой деятельности является постановление Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 881. Нормативы допустимого воздействия на водные объекты (допустимого совокупного воздействия всех источников, расположенных в пределах речного бассейна или его части, на водный объект или его часть) разрабатывает Федеральное агентство водных ресурсов с участием Федерального агентства по рыболовству, Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, в частности, на основании предельно допустимых концентраций микроорганизмов и в соответствии с методическими указаниями по разработке нормативов допустимого воздействия на водные объекты и утверждает указанные нормативы при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Методические указания по разработке нормативов предельно допустимых вредных воздействий на поверхностные водные объ-

екты, утвержденные 26 февраля 1999 г. Минприроды России и Госкомэкологии России, предусматривают следующее. В составе материалов, используемых при разработке нормативов предельно допустимых вредных воздействий, должны быть документы, в которых содержится анализ сведений о привнесении в водный объект (путем сброса или с диффузным стоком, выброса или с атмосферным переносом и др.) биологических веществ и растений, животных, микроорганизмов, не свойственных данной водной экосистеме. К биотическим характеристикам относятся микробиологические показатели (общее количество бактерий, количество сапрофитных бактерий, патогенной микрофлоры, кишечной палочки и др., показатель вирусного загрязнения/коли-фаг); гидробиологические показатели (видовое разнообразие, численность, биомасса, продукция, уровень воспроизводства сообществ планктонных и донных организмов, рыбного населения, водных млекопитающих, запасы промысловых объектов, состав и численность особо охраняемых видов водных растений и животных и др.); паразитологические показатели (состав и количество гельминтов, актиномицетов, патогенных простейших).

Правовая охрана атмосферного воздуха от негативных биологических воздействий. Так же как и водное законодательство, законодательство об охране атмосферного воздуха регулирует вопросы химического и биологического загрязнения в комплексе. Поэтому Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 1) определяет понятие *вредное (загрязняющее) вещество* как химическое или биологическое вещество либо смесь таких веществ, которые содержатся в атмосферном воздухе и которые в определенных концентрациях оказывают вредное воздействие на здоровье человека и окружающую среду. Поэтому понятие «правовая охрана атмосферного воздуха от вредного биологического воздействия» аналогично понятию «правовая охрана вод от вредного биологического воздействия». Различия состоят лишь в объектах правовой охраны.

Так же как и в отношении вод, основным средством правовой охраны атмосферного воздуха является *нормирование*. Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ст. 20) устанавливает, что 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 ПДК (ПДУ) биологических веществ и

микроорганизмов в воздухе, устанавливаются санитарными правилами.

Нормативы ПДВ биологических веществ и микроорганизмов в воздухе, проекты санитарно-защитных зон утверждаются при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии указанных нормативов и проектов санитарным правилам.

Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 6 марта 2007 г. № 9 утверждены Гигиенические нормативы «Предельно допустимые концентрации (ПДК) микроорганизмов-продуцентов, бактериальных препаратов и их компонентов в атмосферном воздухе населенных мест. ГН 2.1.6.2177-07»¹.

Правовая охрана почв от негативных биологических воздействий. Правовое регулирование охраны почв от вредного биологического воздействия, так же как водных объектов и атмосферного воздуха, имеет комплексный характер, хотя он и не выражен столь отчетливо. Поэтому правовые меры по охране почв от негативного биологического воздействия по своему характеру мало чем отличаются от указанных выше экологических требований применительно к охране вод и атмосферного воздуха.

Одним из главных правовых рычагов охраны почв от вредного биологического воздействия является *нормирование*. Так, Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ст. 21) гласит, что в почвах городских и сельских поселений и сельскохозяйственных угодий содержание потенциально опасных для человека биологических веществ, биологических и микробиологических организмов не должно превышать ПДК (ПДУ), установленные санитарными правилами.

Действуют Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы «Санитарно-эпидемиологические требования к качеству почвы. СанПиН 2.1.7.1287-03», утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ 16 апреля 2003 г.² Правила устанавливают требования к качеству почв населенных мест и сельскохозяйственных угодий. Эти требования определяют необходимость соблюдения гигиенических нормативов при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции (техническом перевооружении) и эксплуатации объектов различного назначения, в том числе тех, которые могут оказывать неблагоприятное воздействие на состояние почв.

¹ БНА. 2007. № 19.

² БНА. 2003. № 29.

Правила определяют требования к качеству почв различных территорий в зависимости от их функционального назначения и использования. Санитарно-эпидемиологические требования предъявляются к жилым территориям, рекреационным и курортным зонам, ЗСО водоемов и прибрежных водоемов, территориям сельскохозяйственного назначения и другим, где возможно влияние загрязненных почв на здоровье человека и условия проживания.

Предусмотрено, что в почвах городских, сельских поселений и сельскохозяйственных угодий содержание потенциально опасных для человека химических и биологических веществ, биологических и микробиологических организмов в почвах на разной глубине, а также уровень радиационного фона не должны превышать ПДК (ПДУ), установленные санитарными правилами и гигиеническими нормативами. Гигиенические требования к качеству почв устанавливаются с учетом их специфики, почвенно-климатических особенностей населенных мест, фонового содержания химических соединений и элементов.

Гигиенические требования к качеству почв территорий населенных мест устанавливаются в первую очередь для наиболее значимых территорий (зон повышенного риска): детских и образовательных учреждений, спортивных, игровых, детских площадок жилой застройки, площадок отдыха, зон рекреации, ЗСО водоемов, прибрежных зон, санитарно-защитных зон.

В почвах на территориях жилой застройки не допускаются: по санитарно-бактериологическим показателям — наличие возбудителей каких-либо кишечных инфекций, патогенных бактерий, энтеровирусов; по санитарно-паразитологическим показателям — наличие возбудителей кишечных паразитарных заболеваний (геогельминтозы, лямблиоз, амебиаз и др.), яиц геогельминтов, цист (ооцисты), кишечных, патогенных, простейших и т. д. Почвы, отвечающие предъявляемым требованиям, относятся к категории чистых.

§ 5. Правовое обеспечение карантина живых и растительных организмов

Понятие карантинного режима. Завоз и распространение на территории страны животных и растений, являющихся источником особо опасных инфекционных заболеваний людей, а также животных и растений, наносят значительный ущерб народному хозяйству и здоровью населения. Охрана территории РФ от завоза

и распространения особо опасных инфекционных заболеваний людей, животных и растений регулируется Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации», Законом РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии»¹, Федеральным законом «О карантине растений» и другими законодательными актами.

Одной из основных правовых мер от биологического воздействия в результате завоза и распространения опасных животных и растений является установление *карантинного режима*. Содержание этого понятия и соответственно применение комплекса правовых мер по обеспечению его режима зависят от того, какие цели предполагается выполнить в результате установления карантина. Так, санитарно-эпидемиологическое законодательство в качестве главной задачи ставит решение проблемы предотвращения распространения опасных инфекционных заболеваний людей. Цель законодательства о карантине растений — обеспечить охрану растений и продукции растительного происхождения от карантинных объектов, т. е. от вредных организмов, отсутствующих или ограниченно распространенных на территории нашей страны. К числу главных задач законодательства о ветеринарии относятся предупреждение и ликвидация карантинных и особо опасных болезней животных, включая сельскохозяйственных, домашних, зоопарковых и других животных, пушных зверей, птиц, рыб и пчел и охрана территории страны от заноса заразных болезней животных из иностранных государств.

Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» следующим образом определяет понятие *карантин*. Это административные, медико-санитарные, ветеринарные и иные меры, направленные на предотвращение распространения инфекционных заболеваний и предусматривающие особый режим хозяйственной и иной деятельности, ограничение передвижения населения, транспортных средств, грузов, товаров и животных.

Карантин растений — правовой режим, предусматривающий систему мер по охране растений и продукции растительного происхождения от карантинных объектов на территории РФ (ст. 2 Федерального закона «О карантине растений»).

Важнейшим звеном системы мер по борьбе с рассматриваемой формой вредного биологического воздействия является организа-

¹ Ведомости РФ. 1993. № 24. Ст. 857.

ция санитарной охраны территории РФ (ст. 30 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

Санитарная охрана территории РФ направлена на предупреждение заноса на территорию РФ и распространения на территории страны инфекционных заболеваний, представляющих опасность для населения, а также на предотвращение ввоза на территорию РФ и реализации на территории РФ товаров, химических, биологических и радиоактивных веществ, отходов и иных грузов, представляющих опасность для человека. Ввоз на территорию РФ опасных грузов и товаров осуществляется в специально оборудованных и предназначенных для этих целей пунктах пропуска через Государственную границу РФ. Перечень таких пунктов пропуска определяется в порядке, установленном Правительством РФ.

Не допускаются ко ввозу на территорию РФ опасные грузы и товары, ввоз которых на территорию страны запрещен законодательством РФ, а также грузы и товары, в отношении которых при проведении санитарно-карантинного контроля установлено, что их ввоз на территорию РФ создаст угрозу возникновения и распространения инфекционных заболеваний или массовых неинфекционных заболеваний (отравлений).

Санитарно-карантинный контроль в пунктах пропуска через Государственную границу РФ осуществляется федеральным органом исполнительной власти по федеральному государственному санитарно-эпидемиологическому надзору, а также таможенными органами в части проведения проверки документов в специализированных пунктах пропуска.

При осуществлении санитарно-карантинного контроля в специализированных пунктах пропуска должностные лица таможенных органов проводят проверку документов, представляемых перевозчиком или лицом, действующим от его имени, при прибытии товаров и грузов на территорию РФ. По результатам проверки документов должностными лицами таможенных органов принимается решение о ввозе товаров и грузов на территорию РФ в целях их дальнейшей перевозки в соответствии с таможенной процедурой таможенного транзита, либо об их немедленном вывозе с территории РФ, либо об их направлении в специально оборудованные и оснащенные места в специализированных пунктах пропуска для проведения досмотра товаров и грузов должностными лицами федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор.

Порядок осуществления санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу РФ определяется Правительством РФ. Порядок и условия осуществления санитарной охраны территории РФ, а также мероприятия по санитарной охране устанавливаются федеральными законами, санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Действуют санитарно-эпидемиологические правила «Санитарная охрана территории Российской Федерации. СП 3.4.2318-08», утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 22 января 2008 г. № 3¹.

Карантин растений. Порядок установления карантина растений в целях предотвращения завоза в страну *подкарантинной продукции* — растений, продукции растительного происхождения, тары, упаковки, почвы либо других организмов, объектов или материалов, которые могут стать носителями вредных организмов или способствовать распространению вредных организмов, а также для борьбы с *карантинными объектами*, т. е. вредными организмами, отсутствующими или ограниченно распространенными на территории РФ, согласно установленному перечню, урегулирован в Федеральном законе «О карантине растений».

Так, при выявлении заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами уполномоченный федеральный орган исполнительной власти устанавливает карантинную фитосанитарную зону и карантинный фитосанитарный режим, делает представление в орган исполнительной власти субъекта РФ, налагающий карантин. В карантинной фитосанитарной зоне проводятся мероприятия по борьбе с карантинными объектами, локализации, ликвидации их очагов; вводятся запреты на использование определенной подкарантинной продукции, запреты на вывоз с территории карантинной фитосанитарной зоны определенной подкарантинной продукции, ограничения такого использования и вывоза и иные запреты и ограничения.

После ликвидации очагов карантинных объектов уполномоченный федеральный орган исполнительной власти упраздняет карантинную фитосанитарную зону и отменяет карантинный фитосанитарный режим; соответствующий орган исполнительной власти субъекта РФ снимает карантин (ст. 6 Федерального закона «О карантине растений»).

¹ См.: Российская газета. 2008. 16 апр.

В целях своевременного выявления карантинных объектов, определения границ их очагов подкарантинные объекты подлежат систематическому *карантинному фитосанитарному обследованию*. При выявлении очагов карантинных объектов на соответствующих территориях устанавливается карантинный фитосанитарный режим в порядке, определенном указанным Федеральным законом. Зерно, продукты переработки зерна, ввозимые на территорию РФ, в случаях, предусмотренных правилами и нормами обеспечения карантина растений, подлежат переработке в соответствии с технологиями, обеспечивающими лишение семян жизнеспособности. Вывоз зерна, продуктов переработки зерна с мест переработки с жизнеспособными семенами не допускается.

Осуществление организационных мер по обеспечению карантина растений возлагается на Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

Карантин животных. Меры по установлению и отмене на территории РФ карантина, других ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов заразных и массовых незаразных болезней животных и охране территории страны от заноса заразных болезней животных из иностранных государств, предусмотрены Законом РФ «О ветеринарии». Ко ввозу в Российскую Федерацию допускаются здоровые животные, а также продукция животного происхождения, полученная от здоровых животных, корма, кормовые добавки и лекарственные средства для животных из благополучных в отношении заразных болезней животных иностранных государств с соблюдением требований ветеринарного законодательства РФ и условий, предусмотренных международными договорами Российской Федерации.

Ввоз на территорию нашей страны товаров (за исключением товаров, ввозимых физическими лицами для личных, семейных, домашних и иных не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности нужд, а также уловов водных биологических ресурсов, добытых (выловленных) при осуществлении рыболовства, и произведенной из них рыбной и иной продукции) осуществляется в специально оборудованных и предназначенных для этих целей пунктах пропуска через Государственную границу РФ. Перечень специализированных пунктов пропуска определяется в порядке, установленном Правительством РФ.

Для осуществления мероприятий по предупреждению заноса заразных болезней животных из иностранных государств в специализированных пунктах пропуска федеральным органом исполнительной власти в области ветеринарного надзора и федераль-

ным органом исполнительной власти в области обороны организируются пограничные ветеринарные контрольные пункты (ст. 14 Закона РФ «О ветеринарии»).

В случае появления угрозы возникновения и распространения заразных болезней животных могут быть установлены ограничительные мероприятия (карантин) (ст. 17 указанного Закона).

Глава 24. Правовое обеспечение экологической безопасности

§ 1. Правовое обеспечение экологической безопасности в чрезвычайных ситуациях

Юридическое понятие «правовое обеспечение экологической безопасности». Из-за аварий, катастроф и стихийных бедствий растет число человеческих жертв, материальный ущерб. Причины возникновения чрезвычайных ситуаций различны, они могут иметь природный и техногенный характер.

Часто источником возникновения чрезвычайной ситуации является действие природных, стихийных сил, не подвластных человеку: землетрясений, наводнений, извержений вулканов, цунами, ураганов и т. п. Стихийные бедствия человек не в состоянии предотвратить. Однако можно и необходимо свести к минимуму их опасные и разрушительные последствия, прогнозируя стихийные бедствия и предпринимая соответствующие меры.

Нередки случаи, когда аварии и катастрофы случаются на хозяйственных и иных объектах. Их причинами являются чрезмерная концентрация промышленности в отдельных регионах, усложнение технологических процессов, использование большого числа взрывчатых, химических веществ, пожаро- и радиационно опасных веществ, а также износ оборудования. Задача предотвращения аварий и катастроф решается путем строгого соблюдения норм, правил и требований по безопасной эксплуатации.

Защитить население и окружающую среду от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, уменьшить их социально-экономические и экологические последствия возможно путем осуществления комплекса мероприятий по предупреждению и обеспечению готовности к действиям в этих ситуациях. Такие мероприятия предусматриваются в федеральных целевых программах.

Постановлением Правительства РФ от 29 апреля 1995 г. № 444 утвержден Порядок подготовки ежегодного государственного доклада о состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера¹. *Ежегодный государственный доклад о состоянии защиты населения и территорий РФ от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера* является официальным документом, подготавливаемым в целях обеспечения федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ систематизированной аналитической информацией о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ на основе доклада определяют необходимые меры для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также меры, направленные на предупреждение, снижение масштабов последствий и ликвидацию чрезвычайных ситуаций.

Согласно п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ обеспечение экологической безопасности отнесено к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. *Обеспечение экологической безопасности* — это деятельность, которую должны осуществлять органы государственной власти, органы местного самоуправления, юридические и физические лица, на которых законодательство возложило соответствующие обязанности в этой сфере. Целью такой деятельности является выполнение особых мер для того, чтобы предотвратить чрезвычайные ситуации техногенного характера, предупредить и ликвидировать последствия природных стихийных бедствий, представляющих угрозу жизни, здоровью населения и окружающей среде.

Правовое обеспечение экологической безопасности не может рассматриваться вне общих требований законодательства об обеспечении охраны окружающей среды. Соблюдение любых экологических требований имеет своей задачей обеспечить экологическую безопасность, сохранить жизнь, здоровье людей, их имущество, сохранить окружающую среду. В то же время обеспечение экологической безопасности преследует свои особые цели и задачи. Характер этих целей и задач обусловлен степенью опасности для населения и окружающей среды факторов природного и техногенного характера. Обеспечение экологической безопасности связано с

¹ СЗ РФ. 1995. № 20. Ст. 1800.

требованиями законодательства, касающимися эксплуатации хозяйственных и иных объектов, обращения с веществами, материалами, опасными микроорганизмами, которые представляют собой особую опасность для общества и природы. Это ядерные объекты, радиоактивные вещества, некоторые виды промышленных объектов и т. д. Кроме того, обеспечение экологической безопасности связано с предупреждением и ликвидацией последствий природных стихийных бедствий.

Правовое обеспечение экологической безопасности — это система специальных мер, предусмотренных законодательством, соблюдение которых призвано предотвратить или свести к минимуму причинение вреда жизни, здоровью и имуществу населения, окружающей природной среде в результате действия природных стихийных и техногенных факторов — аварий и катастроф.

Предотвращение чрезвычайных ситуаций и охрана окружающей среды. Вопросы обеспечения экологической безопасности урегулированы в Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». В Законе содержатся нормы общего характера в области защиты граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории РФ, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах нашей страны или ее части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей природной среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В данном Законе закреплены определения следующих основных понятий. *Чрезвычайная ситуация* — обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. *Предупреждение чрезвычайных ситуаций* представляет собой комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь в случае их возникновения. Аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые при возникновении чрезвычайных ситуаций и направленные на спасение жизни и сохранение здоровья людей, снижение разме-

ров ущерба окружающей среде и материальных потерь, а также на локализацию зон чрезвычайных ситуаций, прекращение действия характерных для них опасных факторов рассматриваются как *ликвидация чрезвычайных ситуаций*. *Зона чрезвычайной ситуации* — это территория, на которой сложилась чрезвычайная ситуация.

Главными целями указанного Закона являются предупреждение возникновения и развития чрезвычайных ситуаций, снижение размеров ущерба и потерь от чрезвычайных ситуаций и ликвидация чрезвычайных ситуаций. В соответствии с требованиями ст. 4 этого Закона в стране создана *Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций*. Эта система объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах.

Основными задачами Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций являются:

разработка и реализация правовых и экономических норм по обеспечению защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

осуществление целевых и научно-технических программ, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций и повышение устойчивости функционирования организаций, а также объектов социального назначения в чрезвычайных ситуациях;

обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств, предназначенных и выделяемых для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

сбор, обработка, обмен и выдача информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

организация своевременного оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях в местах массового пребывания людей;

ликвидация чрезвычайных ситуаций и др.

Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций утверждено постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794¹. Единая система состоит из функциональных и территориальных подсистем.

¹ СЗ РФ. 2004. № 2. Ст. 121.

тем и действует на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях. На каждом уровне единой системы создаются координационные органы, постоянно действующие органы управления, органы повседневного управления, силы и средства, резервы финансовых и материальных ресурсов, системы связи, оповещения и информационного обеспечения.

Статья 7 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» предусматривает, что мероприятия, направленные на предупреждение чрезвычайных ситуаций, а также на максимально возможное снижение размеров ущерба и потерь в случае их возникновения, должны проводиться заблаговременно. Планирование и осуществление мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций проводятся с учетом экономических, природных и иных характеристик, особенностей территорий и степени реальной опасности возникновения чрезвычайных ситуаций. Объем и содержание мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций определяются исходя из принципа необходимой достаточности и максимально возможного использования имеющихся сил и средств, включая силы и средства гражданской обороны.

Ликвидация чрезвычайных ситуаций осуществляется силами и средствами организаций, органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов РФ, на территориях которых сложилась чрезвычайная ситуация. При недостаточности таких сил и средств привлекаются силы и средства федеральных органов исполнительной власти.

Классификация чрезвычайных ситуаций. Согласно ст. 5 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» границы зон чрезвычайных ситуаций определяются назначенными в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ руководителями работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций на основе классификации чрезвычайных ситуаций, установленной Правительством РФ, и по согласованию с исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, на территориях которых сложились чрезвычайные ситуации.

Действует постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и

техногенного характера»¹. Чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера подразделяются на чрезвычайные ситуации:

локального характера, в результате которой территория, на которой сложилась чрезвычайная ситуация и нарушены условия жизнедеятельности людей, не выходит за пределы территории объекта, при этом количество людей, погибших или получивших ущерб здоровью, составляет не более 10 человек либо размер ущерба окружающей природной среде и материальных потерь составляет не более 100 тыс. руб.;

муниципального характера, в результате которой зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы территории одного поселения или внутригородской территории города федерального значения, при этом количество пострадавших составляет не более 50 человек либо размер материального ущерба составляет не более 5 млн руб., а также данная чрезвычайная ситуация не может быть отнесена к чрезвычайной ситуации локального характера;

межмуниципального характера, в результате которой зона чрезвычайной ситуации затрагивает территорию двух и более поселений, внутригородских территорий города федерального значения или межселенную территорию, при этом количество пострадавших составляет не более 50 человек либо размер материального ущерба составляет не более 5 млн руб.;

регионального характера, в результате которой зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы территории одного субъекта РФ, при этом количество пострадавших составляет свыше 50 человек, но не более 500 человек либо размер материального ущерба составляет свыше 5 млн руб., но не более 500 млн руб.;

межрегионального характера, в результате которой зона чрезвычайной ситуации затрагивает территорию двух и более субъектов РФ, при этом количество пострадавших составляет свыше 50 человек, но не более 500 человек либо размер материального ущерба составляет свыше 5 млн руб., но не более 500 млн руб.;

федерального характера, в результате которой количество пострадавших составляет свыше 500 человек либо размер материального ущерба составляет свыше 500 млн руб.

При этом классификация чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, предусмотренная выше, *не распростра-*

¹ СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2640.

няется на чрезвычайные ситуации в лесах, возникшие вследствие лесных пожаров.

Ликвидация чрезвычайной ситуации осуществляется силами и средствами предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационно-правовой формы, органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов РФ, на территориях которых сложилась чрезвычайная ситуация, под руководством соответствующих комиссий по чрезвычайным ситуациям. Силы и средства гражданской обороны привлекаются к организации и проведению мероприятий по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального и регионального характера в порядке, установленном ст. 7 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Государственная экспертиза, государственный надзор и контроль в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Важнейшим элементом системы мер по предотвращению чрезвычайных ситуаций является согласно ст. 26 указанного Закона *государственная экспертиза* проектной документации особо опасных, технически сложных, уникальных объектов, объектов обороны и безопасности. Проектная документация особо опасных, технически сложных, уникальных объектов, объектов обороны и безопасности подлежит государственной экспертизе в соответствии с законодательством РФ о градостроительной деятельности.

Для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций осуществляется *государственный надзор и контроль*. Государственный надзор и контроль в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций проводятся в соответствии с задачами, возложенными на Единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Цель надзора и контроля — проверка полноты выполнения мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций и готовности должностных лиц, сил и средств к действиям в случае их возникновения. Государственный надзор и контроль в указанной области осуществляются федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ (ст. 27 указанного Закона).

Порядок информирования о чрезвычайных ситуациях. Такую информацию составляют сведения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, об их последствиях, а также о радиационной, химической, медико-биологической, взрывной, пожарной

и *экологической безопасности* на соответствующих территориях. Эта информация является по общему правилу гласной и открытой. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и администрация организаций обязаны оперативно и достоверно информировать население через средства массовой информации, в том числе с использованием специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, и по иным каналам о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению их безопасности, о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, о приемах и способах защиты населения от них.

Соккрытие, несвоевременное представление либо представление должностными лицами заведомо ложной информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством РФ. Порядок обеспечения населения, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций устанавливается законодательством РФ и законодательством субъектов РФ (ст. 6 указанного Закона). Порядок сбора и обмена в Российской Федерации информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера утвержден постановлением Правительства РФ от 24 марта 1997 г. № 334¹.

§ 2. Правовое обеспечение экологической безопасности в случаях природных стихийных бедствий

Прогнозирование природных стихийных бедствий и ликвидация их последствий. В настоящее время практически отсутствует законодательство, которое регулировало бы указанные вопросы в случаях землетрясений, извержений вулканов, наводнений, оползней и т. п. В основном урегулированы некоторые вопросы, касающиеся организации систем наблюдения за состоянием окружающей среды.

Обычной практикой является принятие правовых актов, касающихся выделения денежных средств, материально-техниче-

¹ СЗ РФ. 1997. № 13. Ст. 1545.

ских ресурсов или проведения восстановительных работ после какого-либо стихийного бедствия, нанесшего большой материальный ущерб либо повлекшего человеческие жертвы.

Серьезную опасность для населения и градостроительных объектов представляют оползни, снежные лавины, ливни, ураганы. В случае возникновения этих стихийных бедствий также, как правило, принимаются правовые акты о ликвидации их последствий. Столь же неразвита правовое регулирование в области борьбы с паводками. Обычно ежегодно в связи с угрозой возникновения паводков принимаются постановления Правительства РФ.

Правовое регулирование обеспечения сейсмологических наблюдений. Более 50% территории РФ подвержено влиянию землетрясений, вызывающих катастрофический или серьезный ущерб. К наиболее сейсмоопасным территориям относятся Камчатка, Сахалин, Бурятия, Прибайкалье и особенно Северный Кавказ. Сейсмическое районирование имеет своей задачей выявление и уточнение сейсмоопасных зон, представляющих опасность для городов, крупных промышленных и энергетических объектов.

Постановлением Совета Министров — Правительства РФ от 25 декабря 1993 г. № 1346 утверждено Положение о федеральной системе сейсмологических наблюдений и прогноза землетрясений¹.

Федеральная система сейсмологических наблюдений и прогноза землетрясений (далее — ФССН) создана в целях координации деятельности органов государственного управления РФ по обеспечению защиты населения, объектов и территорий от воздействия землетрясений и является подсистемой Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях. Функционирование ФССН складывается из деятельности ведомственных служб министерств, ведомств, Российской академии наук и их взаимодействия, результатом чего является комплексный анализ сейсмологических и геофизических данных служб наблюдений и охранных сетей, что позволяет осуществлять оперативный контроль за сейсмической обстановкой и обеспечить органы государственного управления РФ и заинтересованные организации информацией о возможных *землетрясениях* с оценкой их последствий.

В круг задач ФССН входят:

составление прогнозов землетрясений (включая прогноз землетрясений, приводящих к возникновению цунами) на основе проведения сейсмологических наблюдений и анализа их результатов;

¹ САПП РФ. 1994. № 1. Ст. 14.

оперативное определение места, времени и параметров происшедших землетрясений;

оперативное обеспечение центральных органов федеральной исполнительной власти, органов исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей и автономных образований, территории которых расположены в сейсмоопасных районах, информацией о землетрясениях и возможных их последствиях;

организация центрального банка данных ФССН и обеспечение межрегионального и международного обмена геофизической информацией;

информационное обеспечение работ по сейсмическому районированию территории РФ, оценке потенциальной сейсмической опасности, сейсмостойкому строительству, а также фундаментальных и прикладных исследований, направленных на решение проблемы прогноза землетрясений;

разработка карт сейсмического районирования территории РФ, нормативных актов по защите населения, объектов и территорий РФ от воздействия землетрясений, функционированию и развитию ФССН.

Координация работ по функционированию и развитию ФССН осуществляется межведомственной комиссией по сейсмическому мониторингу, создаваемой совместным решением МЧС России, министерств, ведомств и Российской академии наук, службы которых входят в ФССН. Организация информационного взаимодействия ведомственных служб, входящих в ФССН, для решения задач комплексного анализа сейсмологических и геофизических данных в интересах обеспечения прогноза и оценки возможных последствий землетрясений осуществляется вычислительным центром геофизической службы Российской академии наук.

Согласно Положению о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии указанная Служба организует службу контроля деформации земной поверхности, входящую в ФССН.

Приказом Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды от 1 августа 2006 г. № 171¹ утверждено Положение о функциональной подсистеме предупреждения о цунами единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Положение определяет организацию, состав и порядок функционирования функциональ-

¹ БНА. 2006. № 40.

ной подсистемы предупреждения о цунами единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Данная подсистема предназначена для предупреждения органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций и населения Дальневосточного региона об угрозе цунами в целях обеспечения безопасности населения и хозяйственной деятельности в прибрежных районах и уменьшения возможного ущерба от цунами. Основными задачами названной подсистемы являются: непрерывное наблюдение за сейсмической и гидрофизической обстановкой в Тихом океане и Дальневосточных морях в целях обнаружения подводных землетрясений и регистрации цунами; расчет характеристик цунами; своевременное предупреждение органов исполнительной власти субъектов РФ, местного самоуправления, организаций (предприятий) и населения Дальневосточного региона об угрозе цунами и оповещение об отмене угрозы цунами; *цунамирайонирование* территорий и выдача рекомендаций по безопасной деятельности в прибрежной зоне Дальнего Востока Российской Федерации; обучение и подготовка населения к действиям при чрезвычайных ситуациях, вызванных цунами, и др.

Действуют нормативные правовые акты, предусматривающие осуществление сейсмологических наблюдений в целях охраны важных хозяйственных объектов. Правила технической эксплуатации электрических станций и сетей Российской Федерации, предусматривают, что на гидротехнических сооружениях, расположенных в сейсмоопасных районах, должен осуществляться сейсмометрический мониторинг. Должны проводиться инженерно-сейсмометрические наблюдения за работой сооружений и береговых примыканий, инженерно-сейсмологические наблюдения в зоне ложа водохранилища вблизи створа сооружений и на прилегающих территориях (сейсмологический мониторинг). Для проведения сейсмометрического мониторинга вблизи гидротехнических сооружений и на берегах водохранилищ по проекту, разработанному специализированной организацией, должны быть размещены автономные регистрирующие сейсмические станции. Комплексы инженерно-сейсмометрических и инженерно-сейсмологических наблюдений каждого объекта должны быть связаны с единой службой сейсмологических наблюдений РФ.

Предупреждение и ликвидация негативного воздействия вод. Негативное воздействие вод — это затопление, подтопление, разрушение берегов водных объектов, заболачивание и другое негатив-

ное воздействие на определенные территории и объекты (ст. 1 ВдК РФ). Статья 31 ВдК РФ предусматривает, что одной из целей создания государственного водного реестра является планирование и разработка мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий.

Вопросы негативного воздействия вод должны отражаться в схемах комплексного использования и охраны водных объектов (ст. 33 ВдК РФ). Эти схемы разрабатываются, в частности, в целях определения основных направлений деятельности по предотвращению негативного воздействия вод. В схемах комплексного использования и охраны водных объектов устанавливаются основные целевые показатели уменьшения негативных последствий наводнений и других видов негативного воздействия вод, перечень мероприятий, направленных на достижение этих показателей.

Статья 62 ВдК РФ предусматривает, что использование водных объектов для целей производства электрической энергии гидроэнергетическими объектами осуществляется с учетом интересов других водопользователей; соблюдения требований к использованию и охране водных объектов, требований к сохранению водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира, требований о предотвращении негативного воздействия вод и ликвидации его последствий.

На собственника водного объекта возложена обязанность осуществлять меры по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий. Такие меры в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, осуществляются исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления в пределах их полномочий.

Границы территорий, подверженных затоплению и подтоплению, и режим осуществления хозяйственной и иной деятельности на этих территориях в зависимости от частоты их затопления и подтопления, устанавливаются в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности. На территориях, подверженных затоплению, размещение новых поселений, кладбищ, скотомогильников и строительство капитальных зданий, строений, сооружений без проведения специальных защитных мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод запрещаются (ст. 67 ВдК РФ).

§ 3. Правовое обеспечение экологической безопасности в случаях техногенных аварий и катастроф

Правовое обеспечение экологической безопасности в промышленности. Вопросы обеспечения безопасности территорий и поселений от чрезвычайных ситуаций техногенного характера — аварий и катастроф — регулируются Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

Речь идет о безопасной эксплуатации опасных производственных объектов, предупреждении аварий на опасных производственных объектах и обеспечении готовности организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, к локализации и ликвидации последствий таких аварий. В этом Законе закреплено юридическое понятие «авария». *Авария* — это разрушение сооружений и (или) технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, неконтролируемые взрыв и (или) выброс опасных веществ. Сформулировано также определение понятия *инцидент*, под которым понимается отказ или повреждение технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, отклонение от режима технологического процесса, нарушение положений данного Федерального закона, других федеральных законов, принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актов Президента РФ, нормативных правовых актов Правительства РФ, а также федеральных норм и правил в области промышленной безопасности.

В данном Законе (приложение № 1) установлены *критерии*, в соответствии с которыми производственные объекты относятся к *категории опасных производственных объектов*. К ним относятся объекты, на которых:

получаются, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества;

используется оборудование, работающее под давлением более 0,07 МПа или при температуре нагрева воды более 115 °С;

используются стационарно установленные грузоподъемные механизмы, эскалаторы, канатные дороги, фуникулеры;

получаются расплавы черных и цветных металлов и сплавы на основе этих расплавов;

ведутся горные работы, работы по обогащению полезных ископаемых, а также работы в подземных условиях.

Опасные производственные объекты подлежат регистрации в *государственном реестре*. Правила регистрации объектов в госу-

дарственном реестре опасных производственных объектов утверждены постановлением Правительства РФ от 24 ноября 1998 г. № 1371¹. Приказом Ростехнадзора от 4 сентября 2007 г. № 606 утвержден Административный регламент Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по регистрации опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов².

Закон предусматривает правовой механизм, действие которого призвано обеспечить промышленную безопасность. Так, согласно ст. 6 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» к видам деятельности в области промышленной безопасности относятся: проектирование, строительство, эксплуатация, реконструкция, капитальный ремонт, техническое перевооружение, консервация и ликвидация опасного производственного объекта; изготовление, монтаж, наладка, обслуживание и ремонт технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте; проведение экспертизы промышленной безопасности; подготовка и переподготовка работников опасного производственного объекта в необразовательных учреждениях.

Отдельные виды деятельности в области промышленной безопасности подлежат лицензированию в соответствии с законодательством РФ. Обязательным условием для принятия решения о выдаче лицензии на эксплуатацию является представление соискателем лицензии в лицензирующий орган разрешения на ввод опасного производственного объекта в эксплуатацию или положительного заключения экспертизы промышленной безопасности, а также декларации промышленной безопасности опасного производственного объекта.

Обязательные требования к техническим устройствам, применяемым на опасном производственном объекте, и формы оценки их соответствия таким обязательным требованиям устанавливаются в соответствии с законодательством РФ о техническом регулировании.

Технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте, в процессе эксплуатации подлежат экспертизе промышленной безопасности в порядке, установленном феде-

¹ СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5938.

² БНА. 2007. № 46.

ральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности, если иная форма оценки соответствия таких технических устройств обязательным требованиям к ним не установлена техническими регламентами.

Применение технических устройств на опасных производственных объектах осуществляется при условии получения разрешения, выдаваемого федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности, если иная форма оценки соответствия технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, обязательным требованиям к ним не установлена техническими регламентами.

Правила применения технических устройств на опасных производственных объектах утверждены постановлением Правительства РФ от 25 декабря 1998 г. № 1540¹. Перечень технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах и подлежащих сертификации, разрабатывается и утверждается в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 11 августа 1998 г. № 928 «О перечне технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах и подлежащих сертификации»².

Технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте, в процессе эксплуатации подлежат *экспертизе промышленной безопасности* в порядке, установленном Правилами проведения экспертизы промышленной безопасности, утвержденными постановлением Федерального горного и промышленного надзора России от 6 ноября 1998 г. № 64³.

Специальные требования, касающиеся промышленной безопасности, предусмотрены к проектированию, строительству и приемке в эксплуатацию опасного производственного объекта (ст. 8 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»). Техническое перевооружение, капитальный ремонт, консервация и ликвидация опасного производственного объекта осуществляются на основании документации, разработанной в установленном порядке с учетом законодательства о градостроительной деятельности. Если техническое перевооружение опасного производственного объекта осуществляется одновременно с его реконструкцией, документация на техническое перевооружение такого объекта входит в состав соответствующей

¹ СЗ РФ. 1999. № 1. Ст. 191.

² СЗ РФ. 1998. № 33. Ст. 4030.

³ БНА. 1998. № 35—36.

проектной документации. Документация на капитальный ремонт, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта подлежит экспертизе промышленной безопасности. Документация на техническое перевооружение опасного производственного объекта подлежит экспертизе промышленной безопасности в случае, если указанная документация не входит в состав проектной документации такого объекта, подлежащей государственной экспертизе в соответствии с законодательством РФ о градостроительной деятельности.

Не допускаются техническое перевооружение, капитальный ремонт, консервация и ликвидация опасного производственного объекта без положительного заключения экспертизы промышленной безопасности, утвержденного федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности или его территориальным органом, либо если документация на техническое перевооружение опасного производственного объекта входит в состав проектной документации такого объекта, без положительного заключения государственной экспертизы проектной документации такого объекта.

Отклонения от проектной документации опасного производственного объекта в процессе его строительства, реконструкции, капитального ремонта, а также от документации на техническое перевооружение, капитальный ремонт, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта в процессе его технического перевооружения, консервации и ликвидации не допускаются. Изменения, вносимые в проектную документацию на строительство, реконструкцию опасного производственного объекта, подлежат государственной экспертизе проектной документации. Ввод в эксплуатацию опасного производственного объекта проводится в порядке, установленном законодательством РФ о градостроительной деятельности (ст. 8 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»).

Указанный Закон предусматривает особые требования промышленной безопасности к эксплуатации опасного производственного объекта и с точки зрения готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии на опасном производственном объекте. Должен осуществляться *федеральный надзор в области промышленной безопасности и производственный контроль за соблюдением требований промышленной безопасности.*

Статья 13 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» устанавливает обязательность экспертизы промышленной безопасности в отношении: документации на капитальный ремонт, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта; документация на техническое перевооружение опасного производственного объекта в случае, если указанная документация не входит в состав проектной документации такого объекта, подлежащей государственной экспертизе в соответствии с законодательством РФ о градостроительной деятельности; технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте; здания и сооружения на опасном производственном объекте; декларация промышленной безопасности, разрабатываемая в составе документации на техническое перевооружение (в случае если указанная документация не входит в состав проектной документации опасного производственного объекта, подлежащей государственной экспертизе в соответствии с законодательством РФ о градостроительной деятельности), капитальный ремонт, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта, и иные документы, связанные с эксплуатацией опасного производственного объекта. Действуют Правила проведения экспертизы промышленной безопасности.

В соответствии со ст. 14 указанного Закона требуется также разработка декларации промышленной безопасности. Разработка декларации промышленной безопасности предполагает: всестороннюю оценку риска аварии и связанной с ней угрозы; анализ достаточности принятых мер по предупреждению аварий, по обеспечению готовности организации к эксплуатации опасного производственного объекта в соответствии с требованиями промышленной безопасности, а также к локализации и ликвидации последствий аварии на опасном производственном объекте; разработку мероприятий, направленных на снижение масштаба последствий аварии и размера ущерба, нанесенного в случае аварии на опасном производственном объекте.

Порядок оформления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов и перечень включаемых в нее сведений утверждены приказом Ростехнадзора от 29 ноября 2005 г. № 893¹.

Декларация промышленной безопасности разрабатывается в составе проектной документации на строительство, расширение,

¹ БНА. 2006. № 6.

реконструкцию, капитальный ремонт, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта. Правила экспертизы декларации промышленной безопасности утверждены постановлением Федерального горного и промышленного надзора России от 7 сентября 1999 г. № 65¹.

Декларация промышленной безопасности представляется органам государственной власти, органам местного самоуправления, общественным объединениям и гражданам в порядке, который установлен Правительством РФ. Правила представления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов утверждены постановлением Правительства РФ от 11 мая 1999 г. № 526².

Кроме того, Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (ст. 15) предусматривает обязательное страхование ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта. Организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана страховать ответственность за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей среде в случае аварии на опасном производственном объекте.

Правовое обеспечение экологической безопасности при эксплуатации иных хозяйственных объектов и сооружений. Требования об обеспечении экологической безопасности содержатся также в некоторых специальных законодательных актах, касающихся особых видов объектов. Например, в Федеральном законе от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»³ имеется статья о прогнозировании вероятности возникновения аварий, катастроф на объектах систем газоснабжения (ст. 31). В отношении каждого объекта систем газоснабжения постоянно осуществляется прогнозирование вероятности возникновения аварий, катастроф. Требования, нормы, правила и методика прогнозирования вероятности возникновения аварий, катастроф на объектах систем газоснабжения утверждаются федеральным органом исполнительной власти, специально уполномоченным в области промышленной безопасности.

В соответствии со ст. 32 указанного Закона организация — собственник системы газоснабжения кроме мер, предусмотренных законодательством РФ в области промышленной безопасности,

¹ БНА. 1999. № 41.

² СЗ РФ. 1999. № 20. Ст. 2445.

³ СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1667.

обязана обеспечить на стадиях проектирования, строительства и эксплуатации объектов системы газоснабжения осуществление комплекса специальных мер по безопасному функционированию таких объектов, локализации и уменьшению последствий аварий, катастроф. Юридические и физические лица, виновные в возникновении аварий, катастроф на объектах систем газоснабжения, в том числе аварий, катастроф, возникших в связи со скрытыми дефектами материалов, оборудования, с некачественным выполнением строительно-монтажных работ, несут ответственность согласно законодательству РФ.

Органы исполнительной власти и должностные лица, граждане, виновные в нарушении правил охраны магистральных трубопроводов, газораспределительных сетей и других объектов систем газоснабжения, в строительстве зданий, строений и сооружений без соблюдения безопасных расстояний до объектов систем газоснабжения или в их умышленном блокировании либо повреждении, иных нарушающих бесперебойную и безопасную работу объектов систем газоснабжения незаконных действиях, несут ответственность согласно законодательству РФ.

Здания, строения и сооружения, построенные ближе установленных строительными нормами и правилами минимальных расстояний до объектов систем газоснабжения, подлежат сносу за счет средств юридических и физических лиц, допустивших нарушения.

Статья 33 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» обязывает организацию — собственника опасного объекта системы газоснабжения обеспечивать его готовность к локализации потенциальных аварий, катастроф, ликвидации последствий в случае их возникновения. Такая организация должна: иметь *аварийно-спасательную службу* или привлекать на условиях договоров соответствующие специализированные службы; осуществлять разработку планов локализации потенциальных аварий, катастроф, ликвидации их последствий; создавать инженерные системы контроля и предупреждения возникновения потенциальных аварий, катастроф, системы оповещения, связи и защиты и т. д.

Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений» содержит требования по обеспечению безопасности при проектировании, строительстве, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, реконструкции, восстановлении, консервации и ликвидации гидротехнических сооружений. В нем установлены обязанности

органов государственной власти, собственников гидротехнических сооружений и эксплуатирующих организаций по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений. К *гидротехническим сооружениям* относятся: плотины, здания гидроэлектростанций, водосбросные, водоспускные и водовыпускные сооружения, туннели, каналы, насосные станции, судоходные шлюзы, судоподъемники; сооружения, предназначенные для защиты от наводнений и разрушений берегов водохранилищ, берегов и дна русел рек; сооружения (дамбы), ограждающие хранилища жидких отходов промышленных и сельскохозяйственных организаций; устройства от размывов на каналах, а также другие сооружения, предназначенные для использования водных ресурсов и предотвращения вредного воздействия вод и жидких отходов.

Все указанные гидротехнические сооружения согласно ст. 7 этого Закона подлежат внесению в *Российский регистр гидротехнических сооружений*. Порядок формирования и ведения Российского регистра гидротехнических сооружений утвержден постановлением Правительства РФ от 23 мая 1998 г. № 490¹.

Общие требования к обеспечению безопасности гидротехнических сооружений сформулированы в ст. 8 Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений». Они заключаются:

в обеспечении допустимого уровня риска аварий гидротехнических сооружений;

представлении деклараций безопасности гидротехнических сооружений;

разрешительном порядке осуществления проектирования, строительства и эксплуатации гидротехнических сооружений;

непрерывности эксплуатации гидротехнических сооружений;

необходимости заблаговременного проведения комплекса мероприятий по максимальному уменьшению риска возникновения чрезвычайных ситуаций на гидротехнических сооружениях;

ответственности за действия (бездействие), которые повлекли снижение безопасности гидротехнических сооружений ниже допустимого уровня.

На собственника гидротехнического сооружения и эксплуатирующую организацию возлагаются обязанности обеспечивать: соблюдение норм и правил безопасности гидротехнических сооружений при их строительстве, вводе в эксплуатацию, эксплуатации,

¹ СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2462.

ремонте, реконструкции, консервации, выводе из эксплуатации и ликвидации; контроль (мониторинг) за показателями состояния гидротехнического сооружения, природных и техногенных воздействий и на основании полученных данных осуществлять оценку безопасности гидротехнического сооружения; разработку и своевременное уточнение критериев безопасности гидротехнического сооружения; проведение регулярных обследований гидротехнического сооружения и др.

Собственник гидротехнического сооружения или эксплуатирующая организация несет ответственность за безопасность гидротехнического сооружения, в том числе возмещает ущерб, нанесенный в результате аварии гидротехнического сооружения вплоть до момента перехода прав собственности к другому физическому или юридическому лицу либо до полного завершения работ по ликвидации гидротехнического сооружения.

На стадиях проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, вывода из эксплуатации гидротехнического сооружения, а также после его реконструкции, капитального ремонта, восстановления либо консервации собственник гидротехнического сооружения или эксплуатирующая организация составляет *декларацию безопасности гидротехнического сооружения*. Декларация безопасности гидротехнического сооружения является основным документом, который содержит сведения о соответствии гидротехнического сооружения критериям безопасности (ст. 10 Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений»). Положение о декларировании безопасности гидротехнических сооружений утверждено постановлением Правительства РФ от 6 ноября 1998 г. № 1303¹.

Государственная экспертиза проектной документации гидротехнических сооружений, содержащей декларацию безопасности гидротехнических сооружений, проводится в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности. Государственная экспертиза декларации безопасности гидротехнических сооружений, составляемой на стадии эксплуатации, вывода из эксплуатации гидротехнических сооружений, а также после их реконструкции, капитального ремонта, восстановления или консервации, проводится в порядке, установленном Правительством РФ.

За безопасностью гидротехнических сооружений осуществляется *федеральный государственный надзор*. Органы государственного надзора выполняют надзор и контроль за соблюдением собст-

¹ СЗ РФ. 1998. № 46. Ст. 5698.

венниками гидротехнических сооружений и эксплуатирующими организациями норм и правил безопасности гидротехнических сооружений, а также условий лицензий на осуществление деятельности по проектированию, строительству и эксплуатации гидротехнических сооружений, за исключением гидротехнических сооружений, полномочия на осуществление надзора за которыми переданы органам местного самоуправления.

В соответствии со ст. 15 Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений» *риск гражданской ответственности* по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц в результате аварии гидротехнического сооружения, подлежит обязательному страхованию на время строительства и эксплуатации данного гидротехнического сооружения. Страхователем риска гражданской ответственности за причинение вреда является собственник гидротехнического сооружения или эксплуатирующая организация. Условия и порядок обязательного страхования риска гражданской ответственности за вред, причиненный в результате аварии гидротехнического сооружения, регулируются законодательством. Согласно ст. 16 названного Закона вред, причиненный жизни, здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц в результате нарушения законодательства о безопасности гидротехнических сооружений, подлежит возмещению физическим или юридическим лицом, причинившим такой вред, в соответствии с гражданским законодательством.

Глава 25. Консервативная охрана природы

§ 1. Правовой режим особо охраняемых природных территорий

Понятие особо охраняемых природных территорий. Участки земли, акватории, участки недр, представляющие собой природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, могут быть признаны особо охраняемыми природными территориями. В отношении таких территорий осуществляются меры *консервативной охраны природы*, выражающиеся в том, что на этих территориях полностью запрещается всякая хозяйственная и иная деятельность или устанавливаются весьма жесткие ограничения такой деятельности.

В преамбуле Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» дано определение понятия *особо охраняемые природные территории*. Это 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.

Согласно ст. 58 Федерального закона «Об охране окружающей среды» природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, находятся под особой охраной. Для охраны таких природных объектов устанавливается *особый правовой режим*, в том числе создаются особо охраняемые природные территории.

Особо охраняемыми природными территориями являются государственные природные заповедники, в том числе государственные природные биосферные заповедники, государственные природные заказники, памятники природы, национальные парки, дендрологические парки, природные парки, ботанические сады. Могут быть созданы и иные особо охраняемые территории, природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение. Все эти особо охраняемые территории образуют *природно-заповедный фонд*. Следует подчеркнуть, что изъятие земель природно-заповедного фонда запрещается, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Земли в границах территорий, на которых расположены природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящиеся под особой охраной, не подлежат приватизации.

Особо охраняемые природные территории Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» относит к объектам *общенационального достояния*. Такие территории рассматриваются как *национальное природное наследие народов Российской Федерации*. Указом Президента РФ от 2 октября 1992 г. № 1155 «Об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации»¹ установлено, что сохранение и развитие особо охраняемых

¹ САПП РФ. 1992. № 14. Ст. 1096.

природных территорий являются одним из приоритетных направлений государственной экологической политики Российской Федерации.

Создание сети особо охраняемых природных территорий преследует следующие цели:

- сохранение этих территорий как резерватов дикой природы;
- обеспечение надежной охраны объектов природного и культурного наследия на этих территориях;
- проведение научных исследований на особо охраняемых территориях как эталонных участках биосферы;
- развитие на базе особо охраняемых природных территорий системы экологического просвещения населения и пропаганды экологических знаний, организация туризма и отдыха граждан в национальных парках.

Правовой режим особо охраняемых природных территорий определяется федеральными законами «Об охране окружающей среды», «Об особо охраняемых природных территориях» и «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах».

Категории особо охраняемых природных территорий. В зависимости от особенностей режима особо охраняемых природных территорий и статуса находящихся на них природоохранных учреждений различаются следующие их категории:

- 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.

Кроме этого, Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления могут устанавливать и иные категории особо охраняемых природных территорий (территории, на которых находятся памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, охраняемые речные системы, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, микрорезерваты и др.).

В городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований по установлению категорий особо

охраняемых природных территорий определяются законами субъектов РФ — городов федерального значения.

Статья 6 Закона РФ «О недрах» предусматривает возможность образования таких особо охраняемых геологических объектов, как научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости. Редкие геологические обнажения, минералогические образования, палеонтологические объекты и другие участки недр, представляющие особую научную или культурную ценность, могут быть объявлены в установленном порядке геологическими заповедниками, заказниками либо памятниками природы или культуры (ст. 33 названного Закона).

Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» (п. 26 ст. 6) закрепляет такие формы консервативной охраны природы, как создание заповедников, национальных парков, заказников и установление других особо охраняемых природных территорий, в том числе примыкающих к зонам отдыха на побережье. Согласно п. 25 ст. 7 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» могут быть созданы заповедники, национальные парки, заказники, заповедные зоны и другие особо охраняемые природные территории, в том числе прилегающие к зонам отдыха на побережье.

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 РФ принимают решения о *резервировании земель*, 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. Особо охраняемые природные территории федерального значения по общему правилу являются федеральной собственностью и находятся в ведении федеральных органов государственной власти. Особо охраняемые природные территории регионального значения являются собственностью субъектов РФ и находятся в ведении органов государственной власти субъектов РФ. Особо охраняемые природные территории местного значения являются собственностью муниципальных образований и находятся в ведении 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 РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ. Особо охраняемые природные территории местного значения определяются в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

§ 2. Государственное управление в сфере функционирования особо охраняемых природных территорий

Общие положения. Содержание государственного управления в сфере функционирования особо охраняемых природных территорий состоит из функций государственного контроля обеспечения правового режима этих территорий и ведения государственного кадастра особо охраняемых территорий.

Государственное управление и контроль в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения осуществляются Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды. В отношении природных территорий регионального значения эта деятельность осуществляется органами государственной власти субъектов РФ. Органы местного самоуправления обеспечивают управление особо охраняемыми природными территориями местного значения.

Государственный надзор, контроль и охрана особо охраняемых природных территорий. Задачами государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями

и гражданами установленных требований в области охраны окружающей среды, касающихся режима особо охраняемой природной территории; особого правового режима использования земельных участков, природных ресурсов и иных объектов недвижимости, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий; режима охранных зон, округов санитарной или горно-санитарной охраны особо охраняемых природных территорий.

На особо охраняемых природных территориях федерального значения государственный надзор осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном Правительством РФ. На особо охраняемых природных территориях регионального значения эта функция осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ. В отношении особо охраняемых природных территорий местного значения уполномоченными органами местного самоуправления осуществляется муниципальный контроль.

На особо охраняемых природных территориях федерального значения, управление которыми осуществляется природоохранным государственным учреждением, государственный надзор осуществляется должностными лицами и отдельными работниками этих природоохранных государственных учреждений, которые являются государственными инспекторами по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков (ст. 33 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»).

Охрана территорий природных парков, государственных природных заказников и других особо охраняемых природных территорий осуществляется государственными органами, в ведении которых они находятся. Работники, осуществляющие охрану территорий государственных природных заказников федерального значения, пользуются теми же правами, что и государственные инспектора по охране государственных природных заповедников и национальных парков. Органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления могут осуществлять охрану особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения через специально созданные для этой цели структурные подразделения, наделенные соответствующими полномочиями.

Ведение государственного кадастра особо охраняемых природных территорий. Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий включает сведения о статусе этих территорий, об

их географическом положении и границах, о режиме особой охраны этих территорий, о природопользователях, об эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности. Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий ведется в целях оценки состояния природно-заповедного фонда, определения перспектив развития сети данных территорий, повышения эффективности государственного надзора за соблюдением соответствующего режима, а также учета данных территорий при планировании социально-экономического развития регионов.

Порядок ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий устанавливается Правительством РФ. 19 октября 1996 г. было принято постановление Правительства РФ № 1249 «О порядке ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий»¹. Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий является официальным документом, который содержит регулярно обновляемые сведения обо всех особо охраняемых природных территориях федерального, регионального и местного значения. Кадастр ведется по единым для России правилам с использованием унифицированных форм хранения информации и соблюдением принципов совместимости и сопоставимости с государственными кадастрами природных ресурсов.

В отношении особо охраняемых природных территорий федерального значения кадастр ведется федеральными органами исполнительной власти и организациями, в ведении и управлении которых находятся такие природные территории; в отношении территорий регионального значения — органами исполнительной власти субъектов РФ; в отношении особо охраняемых природных территорий местного значения — органами местного самоуправления.

§ 3. Правовой режим особой охраны отдельных категорий охраняемых природных территорий

Правовой режим особой охраны государственных природных заповедников. Заповедники представляют собой наиболее строгую и тем самым наиболее эффективную форму сохранения эталонных участков природы, генетического разнообразия растений и животных. *Государственными природными заповедниками* объявляются

¹ СЗ РФ. 1996. № 44. Ст. 5014.

изъятые навсегда из хозяйственного использования и не подлежащие изъятию ни для каких иных целей особо охраняемые законом природные комплексы (земля, недра, воды, растительный и животный мир), имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение как эталоны естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растений и животных.

В соответствии с Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» (ст. 6) 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.

Заповедники являются природоохранными, научно-исследовательскими и эколого-просветительскими учреждениями. Их деятельность имеет 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.

Земля, водные объекты, недра, растительный и животный мир, находящиеся на территориях государственных природных заповедников, предоставляются в пользование (владение) заповедникам на правах, предусмотренных федеральными законами. Имущество государственных природных заповедников является федеральной собственностью. Здания, сооружения, историко-культурные и другие объекты недвижимости закрепляются за государственными природными заповедниками на праве оперативного управления.

Гарантией сохранения этих территорий является *запрещение изъятия земель природно-заповедного фонда* (п. 4 ст. 58 Федерального закона «Об охране окружающей среды»). Запрещается изъятие или иное прекращение прав на земельные участки и другие природные ресурсы, которые включаются в государственные природные заповедники (ст. 6 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»). Кроме того, природные ресурсы и недвижимое имущество государственных природных заповедников *полностью изымаются из оборота* (не могут отчуждаться и переходить от одного лица к другому иными способами). Положение о конкретном государственном природном заповеднике, его ста-

тус утверждаются органом, уполномоченным на то Правительством РФ.

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 и развитие познавательного туризма; содействие в подготовке научных кадров и специалистов в области охраны окружающей природной среды.

Государственный природный заповедник учреждается постановлением Правительства РФ, принимаемым по представлению федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Расширение территории государственного природного заповедника производится в том же порядке.

Органы государственной власти Российской Федерации, в ведении которых находятся вновь созданные государственные природные заповедники, определяют сроки и этапы формирования организационно-хозяйственной инфраструктуры, соответствующей государственному природному заповеднику как природоохранному учреждению. В период, предшествующий созданию этой инфраструктуры, контроль за соблюдением режима государственного природного заповедника осуществляется соответствующими федеральными органами исполнительной власти либо иными уполномоченными ими органами.

Особенностью правового режима заповедников является то, что на прилегающих к ним участках земли и водного пространства создаются *охранные зоны с ограниченным режимом природопользования*. Решение об образовании охранной зоны государственного природного заповедника принимается и утверждается Правительством РФ.

Территории государственных заповедников имеют *режим особой охраны*. На территории заповедника запрещается любая деятельность, которая противоречит его задачам и режиму особой охраны его территории, установленному в положении о данном государственном природном заповеднике. На территориях государственных природных заповедников запрещается интродукция живых организмов в целях их акклиматизации. На их территориях

допускаются мероприятия и деятельность, направленные: на сохранение в естественном состоянии природных комплексов; восстановление и предотвращение изменений природных комплексов и их компонентов в результате антропогенного воздействия; поддержание условий, обеспечивающих санитарную и противопожарную безопасность; предотвращение условий, способных вызвать стихийные бедствия, которые угрожают жизни людей и населенным пунктам; осуществление экологического мониторинга; выполнение научно-исследовательских задач; ведение эколого-просветительской работы и развитие познавательного туризма; осуществление контрольно-надзорных функций.

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 облегчение 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 заповедников граждан, не являющихся работниками 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.

В Положении о государственных природных заповедниках в Российской Федерации предусмотрено, что на территории государственного природного заповедника запрещается любая деятельность, противоречащая задачам государственного природного заповедника и режиму особой охраны его территории, в том числе:

действия, изменяющие гидрологический режим земель;

изыскательские работы и разработка полезных ископаемых, нарушение почвенного покрова, выходов минералов, обнажений и горных пород;

рубки главного пользования, заготовка живицы, древесных соков, лекарственных растений и технического сырья, а также иные виды лесопользования;

сенокосение, пастьба скота, размещение ульев и пчел, сбор и заготовка дикорастущих плодов, ягод, грибов, орехов, семян, цветов и иные виды пользования растительным миром;

строительство и размещение промышленных и сельскохозяйственных предприятий и их отдельных объектов, строительство зданий и сооружений, дорог и путепроводов, линий электропередач и прочих коммуникаций;

промысловая, спортивная и любительская охота, иные виды пользования животным миром;

интродукция растений и животных в целях их акклиматизации; применение минеральных удобрений и химических средств защиты растений;

сплав леса;

транзитный прогон домашних животных;

нахождение, проход и проезд посторонних лиц и автотранспорта вне дорог и водных путей общего пользования;

сбор зоологических, ботанических и минералогических коллекций, кроме предусмотренных тематикой и планами научных исследований в заповедниках;

полет самолетов и вертолетов ниже 2000 м над сушей и водным пространством без согласования с заповедником или контролирующими природоохранными органами, а также преодоление самолетами над территорией заповедника звукового барьера;

иная деятельность, нарушающая естественное развитие природных процессов, угрожающая состоянию природных комплексов и объектов, а также не связанная с выполнением возложенных на заповедник задач.

Особенности режима охраны *государственных природных биосферных заповедников* отражены в ст. 10 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях». К числу государственных природных биосферных заповедников относятся заповедники, которые входят в международную систему биосферных резерватов, осуществляющих глобальный экологический мониторинг.

К территории 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. Конкретный режим особой охраны территорий биосферного полигона устанавливается в соответствии с положением о нем, утверждаемым государственными органами, в ведении которых находятся государственные природные биосферные заповедники.

Правовой режим особой охраны национальных парков. *Национальные парки* представляют собой природоохранные, эколого-просветительские и научно-исследовательские учреждения, территории (акватории) которых включают 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.

Земля, водные объекты, недра, растительный и животный мир, находящиеся на территории национальных парков, предоставляются в пользование (владение) национальным паркам на правах, предусмотренных федеральными законами. Историко-культурные объекты, поставленные на государственную охрану в установленном порядке, передаются в пользование национальным паркам только по согласованию с государственным органом охраны памятников истории и культуры. В отдельных случаях в границах национальных парков могут находиться земельные участки иных пользователей, а также собственников. Национальные парки имеют исключительное право приобретения указанных земель за счет средств федерального бюджета и иных не запрещенных законом источников.

Национальные парки относятся исключительно к объектам *федеральной собственности*. Здания, сооружения, историко-культурные и другие объекты недвижимости закрепляются за национальными парками на праве оперативного управления. Положение о национальном парке утверждается федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Вокруг национального парка создается *охранная зона с ограниченным режимом природопользования*.

На национальные парки возлагаются следующие основные задачи: сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов, историко-культурных объектов; экологическое просвещение населения; создание условий для регулируемого туризма и отдыха; разработка и внедрение научных методов охраны природы и экологического просвещения; осуще-

ствление экологического мониторинга; восстановление нарушенных природных и историко-культурных комплексов и объектов.

Национальные парки учреждаются постановлением Правительства РФ, принимаемым на основании представления органов государственной власти субъектов РФ и федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Особенностью правового режима национальных парков является *функциональное зонирование* их территории. 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, которая предназначена для сохранения природной среды в естественном состоянии и в границах которой запрещается осуществление любой экономической деятельности;

особо охраняемая, которая предназначена для сохранения природной среды в естественном состоянии и в границах которой допускаются проведение экскурсий, посещение такой зоны в целях познавательного туризма;

рекреационная, которая предназначена для обеспечения и осуществления рекреационной деятельности, развития физической культуры и спорта, а также размещения объектов туристской индустрии, музеев и информационных центров;

охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, которая предназначена для сохранения этих объектов и в границах которой допускается осуществление необходимой для их сохранения деятельности, а также рекреационной деятельности;

хозяйственного назначения, в границах которой допускается осуществление деятельности, направленной на обеспечение функционирования природоохранного учреждения, осуществляющего управление национальным парком, и жизнедеятельности граждан, проживающих на территории национального парка;

традиционного экстенсивного природопользования, которая предназначена для обеспечения жизнедеятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и в границах которой допускается осуществление традиционной хозяйственной деятельности и связанных с ней видов неистощительного природопользования.

Уменьшение площади заповедной зоны и площади особо охраняемой зоны не допускается.

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, в том числе: разведка и разработка полезных ископаемых; деятельность, влекущая нарушение почвенного покрова и геологические обнажения; деятельность, влекущая изменения гидрологического режима; предоставление на территориях национальных парков садоводческих и дачных участков; строительство магистральных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатация хозяйственных и жилых объектов, за некоторыми исключениями; заготовка древесины (за исключением заготовки гражданами древесины для собственных нужд), заготовка живицы, промысловая охота, промышленное рыболовство и прибрежное рыболовство, заготовка пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), других недревесных лесных ресурсов (за исключением заготовки гражданами таких ресурсов для собственных нужд), деятельность, влекущая нарушение условий обитания объектов растительного и животного мира, сбор биологических коллекций, интродукция живых организмов в целях их акклиматизации; движение и стоянка механизированных транспортных средств, не связанные с функционированием национальных парков, прогон домашних животных вне дорог и водных путей общего пользования и вне специально предусмотренных для этого мест, сплав древесины по водотокам и водоемам; организация массовых спортивных и зрелищных мероприятий, организация туристских стоянок и разведение костров за пределами специально предусмотренных для этого мест; вывоз предметов, имеющих историко-культурную ценность.

В национальных парках, расположенных в районах проживания коренного населения, допускается выделение зон традиционного экстенсивного природопользования. На специально выделенных участках допускаются традиционная хозяйственная деятельность, кустарные и народные промыслы, а также связанные с ними виды пользования природными ресурсами по согласованию с дирекциями национальных парков.

С федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды согласовываются вопросы социально-экономической деятельности хозяйствующих субъектов, а также проекты развития населенных пунктов, находящихся на

территориях соответствующих национальных парков и их охранных зон.

Дифференцированный режим особой охраны (функциональное зонирование) национальных парков устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Пребывание на территориях заповедных и особо охраняемых зон национальных парков граждан, не являющихся работниками данных национальных парков, или должностных лиц, не являющихся сотрудниками органов, в ведении которых находятся данные национальные парки, допускается только при наличии разрешений этих органов или дирекций национальных парков (ст. 15 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»).

Национальные парки являются юридическими лицами, которые не имеют в качестве цели деятельности извлечение прибыли, т. е. являются некоммерческими организациями и создаются в форме финансируемого за счет средств федерального бюджета природоохранного учреждения. Земельные участки в границах национальных парков, а также находящиеся на них здания, сооружения, помещения не подлежат приватизации.

Организация рекреационной деятельности, в том числе физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности, на территориях национальных парков осуществляется с соблюдением режима особой охраны национальных парков. Для рекреационной деятельности, в том числе физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности, земельные участки в соответствующих функциональных зонах могут предоставляться гражданам, юридическим лицам в аренду в соответствии с земельным законодательством. Порядок подготовки и заключения договора аренды земельного участка, расположенного в границах функциональных зон национальных парков, утвержден приказом Министерства экономического развития РФ от 12 июля 2010 г. № 293¹.

Правовой режим особой охраны природных парков. *Природные парки* — природоохранные рекреационные учреждения, находящиеся в ведении субъектов РФ, территории (акватории) которых включают природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях. В отличие от национальных парков главной целью природных парков является организация их рекреаци-

¹ БНА. 2010. № 33.

онного использования, т. е. в целях отдыха населения и туризма. Территории природных парков располагаются на землях, предоставленных им в бессрочное (постоянное) пользование, в отдельных случаях — на землях иных пользователей, а также собственников.

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 РФ по представлению федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Создание природных парков, связанное с изъятием земельных участков или водных пространств, которые используются для общегосударственных нужд, осуществляется постановлением органов исполнительной власти субъектов РФ по согласованию с Правительством РФ.

Природные парки являются юридическими лицами, которые не имеют в качестве цели своей деятельности извлечение прибыли, т. е. являются некоммерческими организациями и создаются в форме финансируемого за счет средств бюджета субъекта РФ природоохранного учреждения.

Особенностью правового режима природных парков является *зонирование* их территории. На территориях природных парков устанавливаются различные режимы особой охраны и использования в зависимости от экологической и рекреационной ценности природных участков. Так, выделяются природоохранные, рекреационные, агрохозяйственные и иные функциональные зоны, включая зоны охраны историко-культурных комплексов и объектов.

На территориях природных парков запрещается деятельность, влекущая 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, ведущие к снижению 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.

Конкретные особенности, зонирование и режим каждого природного парка определяются положением об этом природном парке, утверждаемым органами государственной власти соответствующих субъектов РФ по согласованию со специально уполномоченным на то государственным органом Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды и соответствующими органами местного самоуправления.

Правовой режим особой охраны государственных природных заказников. Государственным природным заказником является природный комплекс, предназначенный для сохранения или воспроизводства одних видов природных ресурсов в сочетании с ограниченным и согласованным использованием других видов природных ресурсов. Это территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов и 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.

Выделяются следующие *виды* государственных природных заказников:

комплексные (ландшафтные), предназначенные для сохранения и восстановления природных комплексов (природных ландшафтов);

биологические (ботанические и зоологические), предназначенные для сохранения и восстановления редких и исчезающих видов растений и животных, в том числе ценных видов в хозяйственном, научном и культурном отношениях;

палеонтологические, предназначенные для сохранения ископаемых объектов;

гидрологические (болотные, озерные, речные, морские), предназначенные для сохранения и восстановления ценных водных объектов и экологических систем;

геологические, предназначенные для сохранения ценных объектов и комплексов неживой природы.

Заказники могут быть *федерального и регионального значения*. 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. Подчиненность и порядок финансирования дирек-

ций государственных природных заказников регионального значения определяются соответствующими органами государственной власти субъектов РФ. Для обеспечения функционирования государственных природных заказников создаются их администрации.

Государственные природные заказники федерального значения учреждаются решением Правительства РФ на основании представления федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Органы исполнительной власти субъектов РФ по согласованию с органами местного самоуправления образуют государственные природные заказники регионального значения.

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.

Режим *особой охраны* территории конкретного государственного природного заказника федерального значения определяется положением о нем, утверждаемым федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Что касается режима охраны конкретного государственного природного заказника регионального значения, то он устанавливается органами исполнительной власти субъектов РФ, которые приняли решение о создании такого заказника. На территориях государственных природных заказников, где проживают малочисленные этнические общности, допускается использование природных ресурсов в формах, обеспечивающих защиту исконной среды обитания указанных этнических общностей и сохранение традиционного образа их жизни.

Приказом Минприроды России от 25 января 1993 г. № 14 было утверждено Общее положение о государственных природных заказниках общереспубликанского (федерального) значения в Российской Федерации¹, которое конкретизирует режим хозяйственной деятельности на территории заказника. На территории государственных природных заказников и их отдельных участках могут быть полностью или частично, постоянно или временно (в том числе в определенное время года) запрещены или ограничены хозяйственная, рекреационная и иная деятельность, противоречащая целям организации заказника или причиняющая вред ок-

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ружающей природной среде. К таким видам деятельности относятся:

распашка земель;

рубки главного пользования и другие виды рубок, заготовка живицы, сенокосение, пастьба скота, заготовка и сбор грибов, ягод, орехов, плодов, семян, лекарственных и иных растений, другие виды пользования растительным миром;

промысловая, спортивная и любительская охота и лов рыбы, добывание морских млекопитающих и водных беспозвоночных, иные виды пользования животным миром;

сбор зоологических, ботанических и минералогических коллекций, а также палеонтологических объектов;

предоставление земельных участков под застройку, а также для коллективного садоводства и огородничества;

проведение гидромелиоративных и ирригационных работ, геологоразведочные изыскания и разработка полезных ископаемых;

строительство зданий и сооружений, дорог и трубопроводов, линий электропередач и прочих коммуникаций;

применение ядохимикатов, минеральных удобрений, химических средств защиты растений и стимуляторов роста;

сплав леса;

взрывные работы;

проезд и стоянка автотранспорта, судов и иных плавсредств, устройство привалов, бивуаков, туристических стоянок и лагерей, иные формы отдыха населения;

любые иные виды хозяйственной деятельности, рекреационного и другого природопользования, препятствующего сохранению, восстановлению и воспроизводству природных комплексов и объектов.

Установленный для каждого государственного природного заказника режим обязаны соблюдать все без исключения физические и юридические лица, в том числе собственники, владельцы, пользователи и арендаторы участков земли и акватории, входящих в границы государственного природного заказника.

Государственные природные заказники обозначаются на местности предупредительными и информационными знаками по периметру их границ. Собственники, владельцы и пользователи земельных участков в границах заказников обязаны соблюдать установленный режим особой охраны и несут за его нарушение административную, уголовную и иную установленную законом ответственность.

Правовой режим особой охраны памятников природы. Памятниками природы объявляются отдельные уникальные природные объекты и природные комплексы, имеющие реликтовое, научное, историческое, эколого-просветительское значение и нуждающиеся в особой охране государства. Согласно ст. 25 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» *памятники природы* — это уникальные, невозполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения.

Приказом Минприроды России от 25 января 1993 г. № 15 было утверждено Положение о памятниках природы федерального значения в Российской Федерации¹. Памятниками природы могут быть объявлены участки суши и водного пространства, а также одиночные природные объекты, в том числе: участки живописных местностей; эталонные участки нетронутой природы; участки с преобладанием культурного ландшафта (старинные парки, аллеи, каналы, древние копи и т. п.); места произрастания и обитания ценных, реликтовых, малочисленных редких и исчезающих видов растений и животных, в том числе на границах их ареалов; лесные массивы и участки леса, особо ценные по своим характеристикам (породный состав, продуктивность, генетические качества, строевые насаждений и т. п.), и др.

Памятники природы могут быть *федерального и регионального значения*. Правительство РФ по представлению федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды объявляет природные объекты и комплексы памятниками природы федерального значения, а территории, занятые ими, — особо охраняемыми природными территориями федерального значения. Памятники природы регионального значения учреждаются соответствующими органами государственной власти субъектов РФ.

Органы государственной власти утверждают границы и определяют режим особой охраны территорий памятников природы, находящихся в их ведении. Передача памятников природы федерального и регионального значения и их территорий под охрану лиц, в чье ведение они переданы, *оформление охранного обязательства, паспорта* и других документов осуществляются соответственно федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ.

¹ См.: Российские вести. 1993. 18 февр.

Объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, — территориями памятников природы допускается с изъятием занимаемых ими земельных участков у собственников, владельцев и пользователей этих участков. В случае необходимости изъятие земельных участков или водных пространств для общегосударственных нужд осуществляется соответственно постановлением Правительства РФ или органов исполнительной власти соответствующих субъектов РФ. Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, на которых находятся памятники природы, принимают на себя обязательства по обеспечению режима особой охраны памятников природы. Расходы этих лиц на обеспечение установленного режима особой охраны памятников природы возмещаются за счет средств соответственно федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, а также средств внебюджетных фондов.

Содержание режима *особой охраны* территорий памятников природы состоит в следующем. На территориях, на которых находятся памятники природы, и в границах их *охранных зон* запрещается всякая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятников природы. Согласно Положению о памятниках природы федерального значения в Российской Федерации памятники подлежат всемерной охране и их использование допускается только в целях:

научных (мониторинг состояния окружающей природной среды, изучение функционирования и развития природных экосистем и их компонентов и т. п.);

эколого-просветительских (проведение учебно-познавательных экскурсий, организация и обустройство экологических учебных троп, снятие видеофильмов, фотографирование в целях выпуска слайдов, буклетов и т. д.);

рекреационных (транзитные прогулки);

природоохранных (сохранение геофонда видов живых организмов, обеспечение условий обитания редких и исчезающих видов растений и животных и др.);

иных, в том числе производственных, целях, не противоречащих задачам объявления данных природных объектов и комплексов памятниками природы и установленному в их отношении режиму охраны.

Допустимые виды использования каждого памятника природы устанавливаются в зависимости от его характера и состояния и указываются в *паспорте памятника*. Режимом охраны памятника для допустимых видов его использования могут быть предусмотр-

рены сезонные и иные ограничения. Разрешения на использование конкретного памятника природы в тех или иных целях выдаются специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей природной среды, осуществляющими контроль за соблюдением установленного режима охраны памятников природы.

Правовой режим особой охраны дендрологических парков и ботанических садов. Дендрологические парки и ботанические сады являются природоохранными учреждениями, в задачи которых входит создание специальных коллекций растений для 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, и 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 и регионального значения*. Они образуются решениями исполнительных органов государственной власти Российской Федерации или представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

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 *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.

Правовой режим иных категорий особо охраняемых природных территорий. Как уже отмечалось выше, п. 2 ст. 2 Федерального за-

кона «Об особо охраняемых природных территориях» допускает возможность установления различных категорий особо охраняемых природных территорий, например территорий, на которых находятся памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, охраняемые речные системы, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, микрорезерваты и др. Правовой режим таких территорий и объектов урегулирован главным образом на уровне субъектов РФ.

Так, в ст. 1 Закона Липецкой области от 21 июля 2003 г. № 61-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях Липецкой области»¹ дано определение *памятников садово-паркового искусства*, к которым относятся озелененные территории общего пользования, искусственно созданные человеком и предназначенные для рекреации и сохранения исторических приемов и принципов садово-паркового искусства.

Закон Волгоградской области от 7 декабря 2001 г. № 641-ОД «Об особо охраняемых природных территориях Волгоградской области»² (ст. 34) рассматривает такие объекты как *памятники ландшафтного искусства* — природно-антропогенные объекты и комплексы, включающие элементы как естественного происхождения, так и искусственно созданные человеком и предназначенные для рекреации и сохранения исторических приемов и принципов ландшафтного искусства. На территориях памятников ландшафтного искусства и их охранных зон запрещается или ограничивается всякая деятельность, влекущая нарушение их сохранности.

Предусматриваются специальные меры по сохранению особо ценных водных объектов и прибрежных территорий. Согласно ст. 21 Закона Московской области от 23 июля 2003 г. № 96/2003-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях»³ *особо охраняемыми водными объектами* являются природные водные экосистемы, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение. К особо охраняемым водным объектам областного значения могут быть отнесены водно-болотные угодья; реки и озера (их части), представляющие собой уникальные природные ландшафты; зоны охраны истока или устья рек; родники; болота, являющиеся местом произрастания и обитания ценных реликтовых угодий; иные водные объекты, рассматриваемые в неразрывной связи с лесами, живот-

¹ См.: Липецкая газета. 2003. 1 авг.

² См.: Волгоградская правда. 2002. 23 янв.

³ См.: Вестник Московской областной Думы. 2003. № 12.

ным миром и другими природными ресурсами, подлежащими особой охране.

Особо охраняемый водный объект может быть самостоятельной особо охраняемой природной территорией либо являться частью особо охраняемой природной территории.

Статья 22 указанного Закона определяет правовой режим прибрежных рекреационных зон. Такими зонами являются природные комплексы берегов водных объектов, используемые или потенциально пригодные для пикниковой, пляжной, туристической и иной нестационарной и полустационарной рекреации и нуждающиеся в особом режиме охраны окружающей среды и регулировании антропогенной нагрузки. К прибрежным рекреационным зонам могут быть отнесены водоохраные зоны и прибрежные защитные полосы водных объектов; живописные берега водохранилищ и прудов; участки леса вдоль берегов водных объектов.

Организация прибрежных рекреационных зон может осуществляться как с изъятием земельных участков у собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов, так и без изъятия. Право прохода, проезда граждан по земельным участкам, включенным в состав прибрежных рекреационных зон, обеспечивается путем установления публичного сервитута.

Как предусматривает ст. 17 Закона Республики Тыва от 9 декабря 1996 г. № 645 «Об особо охраняемых природных территориях Республики Тыва»¹, охраняемыми *водно-болотными угодьями* признаются территории и акватории, имеющие особое значение для сохранения, восстановления и поддержания ресурсов водоплавающих и околоводных птиц, а также среды их обитания. На территории водно-болотного угодья запрещаются все виды природопользования, вызывающие нарушение среды обитания водоплавающих и околоводных птиц.

Охраняемыми водными объектами являются водоемы или их отдельные участки, предназначенные для сохранения и восстановления одного или многих видов гидробионтов или биогидроценозов, видового биоразнообразия и генетических ресурсов. На охраняемых водных объектах запрещается деятельность, которая может нанести ущерб уникальным или обычным природным комплексам или условиям существования отдельных ценных видов и популяций гидробионтов (ст. 19 указанного Закона).

¹ См.: Собрание законодательства РТ. 2001. № 2. Ст. 37.

В Законе Волгоградской области «Об особо охраняемых природных территориях Волгоградской области» большое внимание уделено сохранению ландшафтов. *Охраняемые ландшафты* — природные комплексы, имеющие важное средообразующее значение, занимающие, как правило, значительную площадь, включающие объекты как естественного, так и искусственного происхождения, цель охраны которых заключается в обеспечении сохранности принципиальной структуры ландшафтов (ст. 28 указанного Закона). В границах охраняемых ландшафтов запрещается или ограничивается всякая деятельность, влекущая принципиальное нарушение структуры природоохранных комплексов (в том числе сплошные порубки леса с последующей распашкой или застройкой земель либо созданием монокультур леса, мелиорация и осушение болот, другие работы, влекущие за собой принципиальное изменение гидрологического режима и геопластики территории).

Статья 11 Закона Красноярского края от 28 сентября 1995 г. № 7-175 «Об особо охраняемых природных территориях в Красноярском крае»¹ определяет режим охраны *биологических станций*. Биологические станции создаются в целях оптимизации учебного процесса по биологическим и другим специальностям, а также для изучения природных процессов и явлений, предусматривающих в том числе экспериментальные исследования в области охраны и рационального использования природных ресурсов. Биологические станции могут создаваться в форме природоохранных, научно-исследовательских и экологических учреждений.

Биологические станции (учебно-научные стационары) являются особо охраняемыми природными территориями краевого значения и включаются в единую систему краевого экологического мониторинга.

Биологические станции могут размещаться в различных природных зонах и горных поясах, в том числе на других особо охраняемых природных территориях краевого и местного значения в целях охвата всего многообразия экосистем края.

Запрещается изъятие или иное прекращение прав пользования земельными участками (акваториями) и другими природными ресурсами, которые включаются в состав биологической станции, если деятельность биологической станции соответствует целям ее создания. На территориях биологических станций постоянно или временно запрещается или ограничивается любая деятельность, если она противоречит целям их создания или причиняет вред

¹ См.: Красноярский рабочий. 1995. 14 окт.

природным комплексам, составляющим предмет изучения и наблюдения.

Статья 20 Закона Московской области «Об особо охраняемых природных территориях» устанавливает правовой режим природных *микрорезерватов*. Природными микрорезерватами являются небольшие по площади (не более 50 га) особо охраняемые природные территории, предназначенные для охраны компактных мест произрастания, обитания, размножения редких и исчезающих видов растений и животных в целях восстановления их численности. Организация микрорезервата осуществляется с изъятием земельных участков у собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей, арендаторов.

На территории микрорезерватов запрещается хозяйственная или иная деятельность, несовместимая с режимом особой охраны микрорезервата, включая распашку земель, применение агрохимикатов и химических средств борьбы с вредителями леса, геологоразведочные работы, действия, изменяющие гидрологический режим.

Закон Красноярского края «Об особо охраняемых природных территориях в Красноярском крае» (ст. 8) определяет государственные природные микрорезерваты как территории (акватории), имеющие особое значение в сохранении и восстановлении отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем, генофонда и видового разнообразия растительного и животного мира, поддержании экологического баланса.

Закон Брянской области от 30 декабря 2005 г. № 121-З «Об особо охраняемых природных территориях в Брянской области»¹ (ст. 2) допускает установление режима заповедных участков. *Заповедный участок* — особо охраняемая природная территория, предназначенная для использования в научных целях как объект биологического мониторинга или место постоянного или временного обитания редких или находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений.

В Красноярском крае могут быть образованы микрозаказники. Государственными природными микрозаказниками могут быть незначительными по площади территории (акватории), имеющие особо важное значение для функционирования отдельных природных группировок животных и особо ценных видов растений, а также сохранения редких и исчезающих видов животных и рас-

¹ См.: Информационный бюллетень «Официальная Брянщина». 2006. № 2.

тений с «точечным» характером распространения. К государственным природным микрозаказникам могут относиться:

регулярные места размножения, произрастания редких и регионально редких видов животных, растений в тех случаях, когда организация заказника представляется нецелесообразной вследствие значительной удаленности (разобщенности) мест размножения, произрастания друг от друга;

места сезонной концентрации диких животных на ограниченных по площади участках, выполняющих важную роль в их жизненных циклах (уникальные тока глухарей или тока в сокращающихся популяциях, массовые переправы копытных через реки и др.);

«точечные» места произрастания редких, эндемичных, реликтовых и исчезающих видов растений (ст. 9 Закона Красноярского края «Об особо охраняемых природных территориях в Красноярском крае»).

Статья 22 Закона Костромской области от 30 сентября 2004 г. № 210-ЗКО «Об особо охраняемых природных территориях Костромской области»¹ регулирует вопросы образования *природных резерватов*. Природный резерват местного значения — небольшая по размеру, обычно краткосрочная, образуемая для специальных целей (например, для сохранения ценных мест произрастания съедобных грибов, ягодников и т. п., традиционно используемых местным населением, или для восстановления запасов редких или лекарственных растений) особо охраняемая природная территория, не являющаяся природоохранным учреждением.

Природными резерватами местного значения являются территории или водные объекты, имеющие особое значение для сохранения ценных мест произрастания съедобных грибов, ягодников, мест рыбной ловли и т. п., традиционно используемых местным населением, для восстановления запасов редких или лекарственных растений, для сохранения иных местных природных ресурсов в интересах местного населения.

В Законе Тюменской области от 28 декабря 2004 г. № 303 «Об особо охраняемых природных территориях в Тюменской области»² предусмотрено образование *экологических полигонов*. Это особо охраняемая природная территория, предназначенная для мониторинга фоновое состояние окружающей природной среды, апробации методик ведения экологического мониторинга, проведения

¹ См.: Северная правда. 2004. 20 окт.

² См.: Вестник Тюменской областной Думы. 2004. № 15. Ч. 1.

научно-исследовательских работ в сфере сохранения биологического разнообразия, использования и восстановления биологических ресурсов. Возможно образование *экологических плантаций и питомников* — особо охраняемых природных территорий, предназначенных для проведения работ по разведению, выращиванию и расселению редких видов животных, растений и грибов; акклиматизации и воспроизводству ценных в ресурсном отношении биологических объектов; созданию генетических банков (ст. 1).

В целях охраны лесов ст. 23 Закона Челябинской области от 14 мая 2002 г. № 81-ЗО «Об особо охраняемых природных территориях Челябинской области»¹ регулирует вопросы образования *генетических резерватов*. Генетические резерваты — особо охраняемые природные территории, представляющие собой уникальные или типичные по своим лесоводческим, лесорастительным или генетико-селекционным характеристикам участки естественных или культурных лесных насаждений, произрастающих в условиях определенного природно-климатического района. Генетические резерваты образуются для сохранения и поддержания генетического потенциала наиболее важных видов, подвидов, экотипов и отдельных популяций древесных пород в целях получения высококачественного генетического материала для повышения продуктивности лесов в будущем.

Особенности правового режима объектов природы, расположенных на особо охраняемых природных территориях. В соответствии со ст. 103 ЛК РФ к лесам на особо охраняемых природных территориях относятся леса, расположенные на территориях государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, памятников природы, государственных природных заказников и иных особо охраняемых природных территориях.

В лесах, расположенных на территориях государственных природных заповедников, запрещается проведение рубок лесных насаждений на лесных участках, на которых исключается любое вмешательство человека в природные процессы. На иных участках, если это не противоречит правовому режиму особой охраны территорий государственных природных заповедников, допускается проведение выборочных рубок лесных насаждений в целях обеспечения функционирования государственных природных заповедников и жизнедеятельности проживающих в их пределах граждан.

¹ См.: Ведомости Законодательного собрания Челябинской области. 2002. № 5.

В лесах национальных парков, природных парков и государственных природных заказников запрещается проведение сплошных рубок лесных насаждений, если иное не предусмотрено правовым режимом функциональных зон, установленных в границах этих особо охраняемых природных территорий.

Условия проведения выборочных рубок лесных насаждений и в установленных федеральными законами случаях сплошных рубок лесных насаждений определяются положениями о соответствующих особо охраняемых природных территориях. В лесах на особо охраняемых природных территориях, за исключением территорий биосферных полигонов, запрещается использование токсичных химических препаратов для охраны и защиты лесов, в том числе в научных целях. Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях, утверждены приказом Министерства природных ресурсов РФ от 16 июля 2007 г. № 181¹.

Статья 23 Федерального закона «О животном мире» устанавливает правило, согласно которому 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, предусмотренным Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях».

§ 4. Правовой режим особой охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов

Содержание правового режима особой охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов. Статья 31 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» предусматривает, что территории (акватории), пригодные для организации лечения и профилактики заболеваний, а также для отдыха населения и обладающие природными лечебными ресурсами, могут быть отнесены к лечебно-оздоровительным местностям. Лечебно-оздоровительные местности и курорты выделяются в целях их рационального использования и обеспечения сохранения их природных лечебных ресурсов и оздоровительных свойств.

Правовой режим лечебно-оздоровительных местностей и курортов регулируется Федеральным законом «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах».

¹ БНА. 2007. № 38.

В нем закреплены критерии определения лечебно-оздоровительной местности и курорта. *Лечебно-оздоровительная местность* — территория, обладающая природными лечебными ресурсами и пригодная для организации лечения и профилактики заболеваний, а также для отдыха населения. *Курорт* — это освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях особо охраняемая природная территория, располагающая природными лечебными ресурсами и необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры.

Признание территории лечебно-оздоровительной местностью или курортом осуществляется в зависимости от ее значения Правительством РФ, соответствующим органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления на основании специальных курортологических, гидрогеологических и других исследований. Курорты и лечебно-оздоровительные местности могут иметь федеральное, региональное или местное значение.

Территория признается лечебно-оздоровительной местностью или курортом *федерального значения* Правительством РФ по согласованию с соответствующим органом исполнительной власти субъекта РФ.

К компетенции органа исполнительной власти субъекта РФ по согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти относится признание территории курортом *регионального значения* или лечебно-оздоровительной местностью.

Территория признается лечебно-оздоровительной местностью или курортом *местного значения* в порядке, установленном правовыми актами субъекта РФ.

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

Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 1996 г. № 1426 утверждено Положение о признании территорий лечебно-оздоровительными местностями и курортами федерального значения¹. Для признания территории лечебно-оздоровительной местностью федерального значения требуется наличие следующих условий. На территории должны находиться одно или несколько уникальных природных лечебных ресурсов, иметься необходимые запасы ми-

¹ СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5799.

неральных вод, лечебных грязей и достаточные ресурсы других природных лечебных факторов. Территория должна иметь площадь, пригодную и достаточную для курортного строительства, а также удовлетворять экологическим и санитарно-эпидемиологическим нормам и правилам, установленным для особо охраняемых территорий лечебно-оздоровительного назначения. На ней должны находиться источники хозяйственно-питьевого и технического водоснабжения и надежные системы энергообеспечения, способные удовлетворить потребности будущего курорта.

Территория признается лечебно-оздоровительной местностью федерального значения на основании бальнеологических, экспертных заключений и заключений по лечебным факторам, заключений государственной экологической и санитарно-эпидемиологической экспертиз и других необходимых документов, подготовленных органами исполнительной власти субъектов РФ.

Государственную политику и координацию деятельности в сфере курортного дела и отдыха реализует специально уполномоченный Правительством РФ федеральный орган, который осуществляет: ведение государственного реестра курортного фонда РФ; разработку и координацию федеральных программ развития курортов; организацию научных исследований в целях расширения курортного фонда РФ и повышения эффективности его использования; подготовку кадров в сфере курортного лечения; контроль за исполнением законодательства РФ об охране и использовании природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

Природные лечебные ресурсы являются государственной собственностью. Они могут находиться в федеральной собственности либо в собственности субъекта РФ. Природные лечебные ресурсы предоставляются юридическим и физическим лицам для лечения и профилактики заболеваний, а также в целях отдыха. Минеральные воды могут использоваться также для промышленного розлива. Предоставление природных лечебных ресурсов для иных целей, как правило, не допускается. Правительство РФ в исключительных случаях при наличии положительного заключения экологической и санитарно-эпидемиологической экспертизы разрешает использование природных лечебных ресурсов для целей, не связанных с лечением, профилактикой и отдыхом населения, если это не повлечет ущерба для курортно-рекреационного потенциала соответствующих территорий. Природные лечебные ресурсы предоставляются на основании лицензий в порядке, определенном Правительством РФ.

Месторождения минеральных вод, лечебных грязей и других природных лечебных ресурсов разрабатываются в соответствии с *лицензией*. На курортах, в курортных регионах (районах) разработка природных лечебных ресурсов осуществляется специализированными гидрогеологическими предприятиями и организациями, имеющими лицензии на этот вид деятельности.

Объемы добываемых минеральных вод, лечебных грязей, а также других полезных ископаемых, отнесенных к категории природных лечебных ресурсов, лимитируются утвержденными по промышленным категориям запасами и сроками их эксплуатации. Технические методы, применяемые при эксплуатации указанных природных лечебных ресурсов, основываются на технологических схемах их разработки. Качество природных лечебных ресурсов регламентируется специальными медицинскими заключениями, определяющими кондиционное содержание полезных и вредных для человека компонентов.

Технология добычи, подготовки и использования минеральных вод, лечебных грязей, а также других полезных ископаемых, отнесенных к категории природных лечебных ресурсов, должна гарантировать защиту месторождений от преждевременного истощения и загрязнения и защиту полезных ископаемых от утраты лечебных свойств. Природные лечебные ресурсы используются в лечебных целях в соответствии с условиями лицензий, предоставляемых на каждый вид такой деятельности.

В случае нарушения установленных правил использования природных лечебных ресурсов право пользования природными лечебными ресурсами может быть прекращено, приостановлено или ограничено в установленном законом порядке. Прекращение, приостановление и ограничение права пользования природными лечебными ресурсами не освобождает виновных лиц от иных видов ответственности, предусмотренных законодательством.

Санаторно-курортным организациям для осуществления лечебно-профилактической деятельности и организации отдыха населения предоставляются в соответствии с требованиями законодательства о природных ресурсах земельные участки и иные природные ресурсы. Застройка земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов осуществляется с соблюдением правил, установленных законодательством для проведения соответствующих работ на указанных особо охраняемых природных территориях.

Санитарная (горно-санитарная) охрана природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов. Особое значение для охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздо-

ровительных местностей и курортов имеет организация их санитарной (горно-санитарной) охраны, что является одной из основных особенностей правового режима их территорий. Такая охрана осуществляется путем установления *округов санитарной (горно-санитарной) охраны*.

Границы и режим округов санитарной (горно-санитарной) охраны, установленные для лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения, утверждаются Правительством РФ, а для лечебно-оздоровительных местностей и курортов регионального и местного значения — исполнительными органами государственной власти субъектов РФ.

В составе округа санитарной (горно-санитарной) охраны выделяется до *трех зон*.

На территории первой зоны запрещаются проживание и все виды хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованиями и использованием природных лечебных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях при условии применения экологически чистых и рациональных технологий.

На территории второй зоны запрещаются размещение объектов и сооружений, не связанных непосредственно с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха, а также проведение работ, загрязняющих окружающую среду, природные лечебные ресурсы и приводящих к их истощению.

На территории третьей зоны вводятся ограничения на размещение и промышленных и сельскохозяйственных организаций и сооружений, а также на осуществление хозяйственной деятельности, сопровождающейся загрязнением окружающей среды, природных лечебных ресурсов и их истощением.

Обеспечение установленного режима санитарной (горно-санитарной) охраны осуществляется: в первой зоне — пользователями; во второй и третьей зонах — пользователями, землепользователями и проживающими в этих зонах гражданами.

Санитарно-оздоровительные мероприятия и ликвидация очагов загрязнения в округах санитарной (горно-санитарной) охраны осуществляются за счет средств пользователей, землепользователей и граждан, нарушивших режим санитарной (горно-санитарной) охраны. Контроль и надзор за обеспечением санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов осуществляют в пределах своей компетенции уполномоченные на то федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ.

Согласно п. 3 ст. 96 ЗК РФ земельные участки, на которых устанавливаются зоны, за исключением первой, у собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов не изымаются и не выкупаются, но в их пределах вводится особый режим использования земель, с тем чтобы ограничить или запретить те виды деятельности, которые несовместимы с целями установления зон.

Положение об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения предусматривает, что в пределах округов санитарной и горно-санитарной охраны защите подлежат следующие природные ресурсы (объекты): месторождения минеральных вод, лечебных грязей, природных газов и пара, имеющих лечебное значение, других полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных (бишофит, нафталан, озокерит, глины, соли и др.); лечебный климат; рапа лиманов и озер; акватории морей, озер, рек и других водных объектов; пляжи водных объектов и прилегающие к ним территории, используемые для лечебных процедур на воздухе; леса, лесопарки, курортные парки и другие зеленые насаждения; участки территорий лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения, занимаемые зданиями и сооружениями санаторно-курортных учреждений и предназначенные для санаторно-курортного строительства.

Территория и режим округов санитарной и горно-санитарной охраны учитываются при разработке территориальных комплексных схем, схем функционального зонирования, схем землеустройства, проектов районной планировки и генеральных планов развития территорий.

Список рекомендуемой литературы

- Боголюбов С. А.* Правотворчество в сфере экологии. М., 2010.
- Боголюбов С. А.* Экологическое право: учебник. М., 2008.
- Боголюбов С. А., Хлуднеева Н. И.* Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». М., 2009.
- Бринчук М. М.* Правовая охрана атмосферного воздуха. М., 1985.
- Бринчук М. М.* Правовая охрана окружающей среды от загрязнения токсичными веществами. М., 1990.
- Бринчук М. М.* Экологическое право: объекты экологических отношений. М., 2011.
- Бринчук М. М.* Экологическое право: (право окружающей среды): учебник. М., 1998.
- Бринчук М. М.* Экологическое право: учебник. М., 2011.
- Васильева М. И.* Новое в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». Комментарий. М., 2002.
- Васильева М. И.* Общественные экологические интересы: правовое регулирование: комментарий к законодательству. М., 1999.
- Васильева М. И.* Правовые проблемы организации управления в сфере охраны окружающей среды: пособие по региональной экологической политике. М., 2004.
- Васильева М. И.* Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003.
- Виноградов С. В.* Международное право и охрана атмосферы. М., 1987.
- Волков Г. А., Голиченков А. К., Козырь О. М.* Земельный кодекс Российской Федерации: комментарий. М., 2002.
- Волков Г. А., Голиченков А. К., Козырь О. М.* Земельный кодекс Российской Федерации: постатейный научно-практический комментарий. М., 2002.
- Выпханова Г. В.* Правовые проблемы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды. М., 2009.
- Гафина Л. М.* Проблемы правовой охраны ландшафтного разнообразия в Российской Федерации. Димитровград, 2008.

Голиченков А. К. Организационно-правовые формы санитарно-экологического контроля в СССР. М., 1984.

Голиченков А. К. Экологический контроль: теория и практика правового обеспечения. М., 1991.

Голиченков А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов. М., 2012.

Дубовик О. Л. Механизм действия права в охране окружающей среды. М., 1984.

Дубовик О. Л. Незаконная торговля окружающей средой — новая разновидность коррупционной преступности // Экономическая преступность. М., 2002.

Дубовик О. Л. Экологические преступления. Комментарий к главе 26 Уголовного кодекса Российской Федерации. М., 1998.

Дубовик О. Л. Экологическое право в вопросах и ответах. М., 2001.

Дубовик О. Л. Экологическое право: учебник. М., 2006.

Дубовик О. Л., Жалинский А. Л. Причины экологических преступлений. М., 1988.

Духно Н. А., Чубуков Г. В. Экологическое право России. М., 2000.

Ефимова Е. И. Экологическое право России. Библиография (1958—2004 гг.) / под ред. А. К. Голиченкова. М., 2007.

Жевлаков Э. Н. Экологические правонарушения и ответственность. М., 1997.

Законодательство России об использовании и охране биологического разнообразия / отв. ред. А. С. Шестаков. М., 2001.

Игнатьева И. А. Теория и практика систематизации экологического законодательства. М., 2007.

Игнатьева И. А. Экологическое законодательство России и проблемы его развития. М., 2001.

Институты экологического права / под ред. С. А. Боголюбова. М., 2010.

Искоян А. Б. Правовое регулирование охраны и использования растительного мира (нелесной растительности). Ереван, 1987.

Казанцев Н. Д., Колотинская Е. Н. Правовая охрана природы в СССР. М., 1962.

Кичигин Н. В., Понамарев М. В. Правовое регулирование в области обращения с отходами производства и потребления. М., 2010.

Козырь О. М. Правовые вопросы охраны окружающей среды от загрязнения агрохимикатами. М., 1989.

Колбасов О. С. Международно-правовая охрана окружающей среды. М., 1982.

Колбасов О. С. Правовые исследования по охране окружающей среды в СССР // Итоги науки и техники. Серия «Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов». М., 1978. Т. 5.

Колбасов О. С. Экология: политика — право. М., 1976.

Комментарий к Закону Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды» / под ред. *С. А. Боголюбова*. М., 2001.

Комментарий к Федеральному закону «Об охране атмосферного воздуха» / под ред. *С. А. Боголюбова*. М., 2001.

Комментарий к Федеральному закону «Об экологической экспертизе» / отв. ред. *М. М. Бринчук*. М., 1999.

Комментарий к Федеральному закону «О животном мире» / под ред. *С. А. Боголюбова*. М., 2002.

Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» / под ред. *О. Л. Дубовик*. М., 2010.

Копылов М. Н. Юридическая ответственность за экологические преступления. М., 2004.

Крассов О. И. Комментарий к Закону Российской Федерации «О недрах». М., 2002.

Крассов О. И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. М., 2002.

Крассов О. И. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. М., 2007.

Крассов О. И. Природные ресурсы России: комментарий законодательства. М., 2002.

Крассов О. И. Экологическое право: учебник. М., 2001.

Круглов В. В. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в промышленности. Свердловск, 1989.

Круглов В. В. Правовая охрана окружающей среды в промышленности. Свердловск, 1983.

Круглов В. В. Правовые основы охраны окружающей среды в промышленности. Екатеринбург, 1995.

Круглов В. В. Современные организационно-правовые проблемы охраны окружающей среды в промышленности России. Екатеринбург, 2000.

Мальшева Н. Р. Гармонизация экологического законодательства. Киев, 1996.

Мальшева Н. Р. Охрана окружающей среды от шумового воздействия: (правовые и организационные вопросы). Киев, 1984.

Миняев А. О. Экологическое право: конституционные основы. М., 2004.

Муртазалиев А. М. Правовая охрана окружающей среды в бассейне Каспийского моря. Махачкала, 1997.

Никишин В. В. Экологическое законодательство. Правотворчество субъектов Российской Федерации. М., 2004.

Охрана окружающей природной среды: постатейный комментарий к Закону России. М., 1993.

Охрана окружающей среды в городах. Организационно-правовые вопросы / отв. ред. *Ю. С. Шемшученко*. Киев, 1981.

Охрана природы Российской Федерации по советскому законодательству / отв. ред. *Г. Н. Полянская*. М., 1959.

Петров В. В. Экологическое право России. М., 1995.

Петров В. В. Экология и право. М., 1981.

Петрова Т. В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М., 2000.

Право природопользования в СССР. М., 1990.

Правовая охрана окружающей среды в области промышленного производства / отв. ред. *Ю. С. Шемшученко*. Киев, 1986.

Правовая охрана окружающей среды в сельском хозяйстве / под ред. *О. С. Колбасова*. М., 1989.

Правовые вопросы охраны природы в СССР / отв. ред. *Г. Н. Полянская*. М., 1963.

Правовые проблемы экологии: сборник обзоров / под ред. *В. В. Петрова*. М., 1980.

Практикум по экологическому праву России: учебное пособие для вузов / под ред. *А. К. Голиченкова*. 4-е изд. М., 2011.

Применение ответственности за экологические правонарушения / под ред. *О. Л. Дубовик*. М., 2007.

Розовский Б. Г. Правовое регулирование рационального природопользования. Киев, 1981.

Современное экологическое право в России и за рубежом: сборник научных трудов. М., 2001.

Тимофеев Л. А. Правовые проблемы водоснабжения населения в Российской Федерации. Саратов, 2003.

Тимошенко А. С. Формирование и развитие международного права окружающей среды. М., 1986.

Транин А. А. Национальные парки в СССР: проблемы и перспективы. М., 1991.

Третьякова А. А. Экологические права граждан по законодательству государств — членов Европейского Союза. М., 2003.

Чичварин В. А. Охрана природы и международные отношения. М., 1970.

Шемишученко Ю. С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. Киев, 1976.

Шемишученко Ю. С. Правовые проблемы экологии. Киев, 1989.

Шемишученко Ю. С., Мунтян В. Л., Розовский Б. Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев, 1978.

Шестерюк А. С. Вопросы кодификации законодательства об охране окружающей среды. Л., 1984.

Шестерюк А. С. Экологическое право. Вопросы теории и методологии анализа. СПб., 2000.

Шуплецова Ю. И. Правовая охрана зеленых насаждений в городах. М., 2003.

Экологическое право и рынок: сборник статей. М., 1994.

Экологическое право России на рубеже XXI века: сборник статей / под ред. *А. К. Голиченкова*. М., 2000.

Экологическое право России: сборник материалов научно-практических конференций. Выпуск второй / под ред. *А. К. Голиченкова*. М., 2001.

Экологическое право России: сборник материалов научно-практических конференций. Выпуск третий / под ред. *А. К. Голиченкова*. М., 2002.

Экологическое право России: сборник материалов научно-практических конференций. Выпуск четвертый / под ред. *А. К. Голиченкова*. М., 2003.

Экологическое право России: сборник материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. 1995—2004 гг.: в 3 т. / под ред. *А. К. Голиченкова*. М., 2004.

Экологическое право: учебник / под ред. *С. А. Боголюбова*. М., 2006.

Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды: сборник статей / отв. ред. *О. С. Колбасов*. М., 1985.

Крассов Олег Игоревич
Экологическое право
Учебник
3-е издание, пересмотренное

ООО «Юридическое издательство Норма»
101990, Москва, Колпачный пер., 9а
Тел./факс: (495) 621-62-95. E-mail: norma@norma-verlag.com
Internet: www.norma-verlag.com

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в, стр. 1
Тел.: (495) 380-05-40, 380-05-43. Факс: (495) 363-92-12
E-mail: books@infra-m.ru. Internet: www.infra-m.ru

Редактор *О. А. Лисицына*
Корректор *И. В. Кристаль*
Разработка серии: *А. Л. Бондаренко*
Верстка: *А. Ю. Виноградов*

По вопросам приобретения книг обращайтесь:

Отдел продаж «ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в, стр. 1
Тел.: (495) 380-42-60
Факс: (495) 363-92-12. E-mail: books@infra-m.ru

Отдел «Книга — почтой»
Тел.: (495) 363-42-60 (доб. 232, 246)
