

Н.В. Кузнецова

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Учебное пособие

Издание подготовлено в соответствии с тематикой учебного курса «Экологическое право» для юридических вузов на основе новейшего российского законодательства.
Для студентов юридических вузов.

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Глава 1. ПОНЯТИЕ, ОБЪЕКТЫ И ИСТОЧНИКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Взаимодействие общества и природы

Научно-методологической основой экологического права являются современные теоретические представления о взаимодействии человека, общества и природы.

Взаимодействие общества и природы как естественный и объективный процесс, необходимое условие существования человека проявляется в двух основных формах.

Люди используют объекты и силы природы с целью удовлетворения своих биологических и иных потребностей, создания средств для жизни. Использование природных ресурсов, выступая **одной из форм** взаимодействия общества и природы, обеспечивает экономические интересы общества.

В процессе этой деятельности на протяжении многих веков люди оказывали активное преобразующее воздействие на природу. В условиях современной научно-технической революции его масштабы существенно изменились, хозяйственная деятельность человека превратилась в фактор глобального характера, сопоставимый с действием сил самой природы. В результате стали очевидными критические пределы влияния на природу сразу во многих отношениях: обнаружилась конечность запасов традиционных источников сырья и энергии, возросло загрязнение окружающей среды, нарушились естественные механизмы саморегуляции в биосфере, что привело к резкому и негативному изменению условий существования самого человека.

Обострение указанных проблем поставило общество перед необходимостью организации рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, специального регулирования хозяйственной деятельности, направленных на гармонизацию экологических и экономических интересов. Это вызвало к жизни **новую форму** взаимодействия общества и природы - охрану окружающей природной среды, обусловило появление экологической функции государства и права.

Концептуальное значение для уяснения экологических аспектов государственно-правового воздействия на отношения, складывающиеся в сфере взаимодействия общества и природы, имеют понятия экологии, социальной и правовой экологии.

Экология, социальная экология и правовая экология

Термин «экология» (от двух греческих слов: oikos - дом, жилище и logos - наука, знание) был предложен в 1866 г. немецким естествоиспытателем Э. Геккелем для обозначения науки, изучающей взаимоотношения живых организмов с окружающей их средой. В XX в. экология вышла далеко за рамки биологической науки. Ее объектами стали виды и популяции живых организмов, экосистемы, человек и биосфера в целом. Современная **общая экология** исследует основные принципы организации и функционирования природных и созданных человеком систем.

Одно из направлений общей экологии, предметом которой являются закономерности взаимодействия общества и природы, представляет собой **социальная экология**. Социальная экология - комплексное, междисциплинарное образование, включающее в себя знания естественных, технических, общественных наук.

Правовая экология как часть социальной экологии занимается изучением юридических аспектов взаимодействия общества и природы, правовых проблем экологии. Правовое регулирование играет особую роль в системе средств, обеспечивающих экологическую функцию государства. Именно право закрепляет определенный режим, определяющий принципы и порядок рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды, экологические требования, обязательные для всех субъектов хозяйственной деятельности. Поэтому экологическое право представляет собой наиболее важную часть, ядро правовой экологии.

Экологическое право можно рассматривать в трех значениях - как отрасль права, правовую науку и учебную дисциплину.

Экологическое право как отрасль права

В основу классификации отраслей российского права положены предмет и метод правового регулирования.

Экологическое право - это самостоятельная отрасль права, которая имеет свой предмет и метод.

Предмет экологического права образует специфическая группа отношений, которые складываются в процессе взаимодействия общества и природы (экологические отношения). Поскольку это взаимодействие, как было показано выше, проявляется в двух основных формах, можно сказать, что предметом экологического права являются общественные отношения по поводу рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды.

Метод правового регулирования - это совокупность приемов и средств правового воздействия на общественные отношения. Как известно, правовое регулирование осуществляется с помощью двух основных методов - административно-правового (императивного), который предполагает отношения власти и

подчинения между субъектами, установление обязательных предписаний и запретов, а также гражданско-правовой (диспозитивный), основанный на равенстве участников правоотношений и свободе их волеизъявления. Особенности метода отрасли права обусловлены характером регулируемых отношений, своеобразием ее предмета.

В экологическом праве сочетаются оба указанных метода. С учетом значимости экологических интересов общества, от имени которого выступает государство, правовое регулирование экологических отношений осуществляется преимущественно с помощью административно-правового метода: компетентные государственные органы принимают нормативные акты, в которых предусмотрены экологические правила, обязательные для выполнения всеми участниками отношений в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды. Законодательством определяются круг субъектов экологических отношений, объекты правового регулирования, система и функции органов экологического управления и контроля, меры ответственности за несоблюдение установленных требований по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей природной среды и т. д.

В условиях развития рыночных отношений экологически значимое поведение субъектов может обеспечиваться также через их экономический интерес в рациональном использовании природных ресурсов и охране окружающей природной среды. Поэтому в настоящее время расширяется применение гражданско-правового метода правового регулирования экологических отношений, в частности, путем внедрения договорных начал в организацию природопользования, судебной защиты прав его субъектов, экономическое стимулирование природоохранной деятельности, установления отрицательных имущественных последствий экологически вредной деятельности и т. д.

Определение предмета и метода экологического права позволяет сформулировать его понятие как отрасли права. **Экологическое право** - это система правовых норм, регулирующих преимущественно административным методом отношения по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей природной среды с целью ее сохранения, воспроизводства и улучшения в интересах настоящих и будущих поколений людей.

Вопросы о предмете и методе экологического права являются дискуссионными в юридической науке. Их понимание сводится к двум основным позициям. Представители одной из них рассматривают экологическое право в узком смысле, относя к его предмету только отношения по охране окружающей природной среды (регулируемые Общей частью), а отношения по использованию природных ресурсов (регулируемые Особой частью) - к предмету другой отрасли права - природноресурсового. Большинство авторов придерживается более широкого понимания экологического права (изложенного выше), и обосновывает его интегрированный характер как отрасли права, регуливающей использование и охрану окружающей природной среды, поскольку они неотделимы друг от друга (охрана природы предполагает ее рациональное использование и наоборот).

Различие подходов к определению экологического права обусловлено сложностью его предмета, который по существу включает несколько видов относительно самостоятельных и одновременно взаимосвязанных общественных отношений в сфере взаимодействия общества и природы - по использованию природных ресурсов, охране окружающей природной среды, обеспечению экологической безопасности населения (охране жизни и здоровья людей от неблагоприятного воздействия окружающей среды).

Таким образом, для выявления сущности предмета экологического права определяющим является характер объектов, по поводу которых возникают регулируемые им отношения.

Объекты экологического права

Объектом экологического права в самом широком смысле является природа (окружающая природная среда) как совокупность естественных условий существования человечества на нашей планете. Природа - интегрированный объект использования и охраны со стороны общества, представляющий собой комплекс разнообразных и взаимосвязанных элементов (земля, леса, воды, недра, животный мир и др.), правовая охрана которых может осуществляться лишь с учетом их качественного своеобразия, то есть в зависимости от их естественных свойств и особенностей использования обществом. Некоторые природные ресурсы вообще находятся вне сферы правового воздействия. Так, использование солнечной энергии или климатических ресурсов не поддается в достаточной степени контролю и регулированию со стороны человека. С другой стороны, за пределами правового регулирования оказываются такие компоненты природы, охрана которых не вызывается потребностями общества на данном этапе развития (тепло недр и др.). Исходя из этого возникает необходимость выяснения понятия природного объекта и определения его признаков.

Природный объект, использование и охрана которого регулируется экологическим правом, должен обладать следующими **признаками**, характеризующими его возникновение и существование:

^{*} См. Петров В. В. Экологическое право России. М., изд. БЕК, 1995, тема 5 параграф 2.

1. Естественным происхождением. Это означает, что такой объект должен быть создан силами самой природы без затрат человеческого труда. Вместе с тем не исключается участие человека в его создании с целью восстановления, воспроизводства, улучшения отдельных свойств такого элемента природной среды, если он затем вливается в систему естественных экологических связей и обеспечивает качество окружающей природной среды (например, животные, выращенные человеком и выпущенные на свободу,

разведение лесов, рекультивация земель). Не относятся к объектам природы социальные ценности, товарно-материальные объекты.

Однако естественное происхождение еще не предопределяет принадлежности элементов материального мира к природным объектам. Важное значение имеет второй признак.

2. Экологическая взаимосвязь объекта с природной средой. Это означает, что объект должен находиться в составе природной среды, взаимодействуя с ее другими компонентами. За рамками правовой охраны природы остаются те ее части, которые вырваны человеком из естественных природных связей: срубленные деревья, отловленные животные, извлеченные из недр полезные ископаемые, вода в водопроводе или резервуаре и др.

Потеряв свою связь с природой, они переходят в разряд товарно-материальных ценностей, правовой режим которых регулируется не экологическим, а другими отраслями права (гражданским, административным и т. д.). Сюда относятся и такие элементы окружающей человека среды, которые потеряли связь с природой и стали спутниками человека или предназначены для удовлетворения его экономических и других потребностей - домашние или бродячие животные, сельскохозяйственные скот, посевы и др.

3. Социально-экологическая ценность объекта, которая проявляется в его способности выполнять полезные экологические, экономические, культурно-оздоровительные и другие функции, то есть удовлетворять материальные, биологические, познавательные и другие интересы человека, участвовать в поддержании экологического баланса в природе и др.

Те явления, элементы и стихийные силы природы, которые противостоят интересам человека и требуют обеспечения благоприятного качества окружающей природной среды (эрозия почв, опустынивание земель, наводнения, животные, численность которых стала представлять угрозу для природной среды и др.) не входят в понятие охраняемой природы, а наоборот, становятся объектами борьбы со стороны человека как вредные для окружающей среды.

К числу **объектов**, имеющих отмеченные выше признаки, относятся в соответствии с законодательством (ст. 4 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»):

- экосистемы (закрытые единые совокупности элементов природы на общей территории, способные длительно устойчиво существовать при замкнутом кругообороте веществ);
- природные ресурсы (части природы, которые используются для удовлетворения экономических, материальных потребностей общества - земли, леса, воды, животный мир и др.);
- природные комплексы (системы взаимосвязанных природных элементов, которые охраняются как единое целое - заповедники, заказники, национальные парки, ландшафты и др.);
- озоновый слой Земли, микроорганизмы, генетический фонд.

К охраняемым природным объектам относится также окружающая человека среда - часть природной среды, преобразованная в результате деятельности человека (города и другие населенные пункты, промышленные, сельскохозяйственные зоны и др.). Окружающая среда здесь понимается в узком значении как среда обитания человека, где осуществляется его жизнедеятельность, в отличие от окружающей среды в широком смысле, которая охватывает как природу, так и среду обитания человека.

Формы правовой охраны окружающей природной среды

Особенности рассматриваемых объектов экологического права обуславливают конкретные формы, в которых реализуется их охрана:

- консервативная (заповедная) охрана природы осуществляется путем полного или частичного изъятия природных объектов и комплексов (редких, достопримечательных, эталонных или типичных объектов, естественных экосистем) из хозяйственного и иного использования и создания особо охраняемых природных территорий (заповедников, заказников, национальных, природных парков и др.);
- организация рационального использования и воспроизводства природных ресурсов. Она осуществляется в процессе хозяйственной и иной деятельности людей с целью предотвращения вредных последствий этой деятельности, ухудшения качества окружающей среды, истощения природных ресурсов, сохранения их как источников сырья и энергии. Необходимость такой формы охраны обусловлена, прежде всего, экономическими интересами.
- оздоровление и улучшение окружающей человека среды, то есть среды обитания людей, путем создания более благоприятных условий для их жизни и деятельности.

Принципы правовой охраны окружающей природной среды

Охрана окружающей природной среды осуществляется в соответствии с определенными принципами, то есть руководящими идеями, которые лежат в основе природоохранительной деятельности и предусмотрены в нормах экологического законодательства.

При осуществлении хозяйственной, управленческой и иной деятельности, оказывающей отрицательное воздействие на состояние окружающей природной среды, государственные органы, предприятия, организации и учреждения, а также граждане обязаны руководствоваться следующими **основными принципами** (ст. 3 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»):

- приоритетом охраны жизни и здоровья человека, обеспечения благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха населения;

- научно обоснованным сочетанием экологических и экономических интересов общества, обеспечивающих реальные гарантии прав человека на здоровую и благоприятную для жизни окружающую природную среду;
- рациональным использованием природных ресурсов с учетом законов природы, потенциальных возможностей окружающей природной среды, необходимости воспроизводства природных ресурсов и недопущения необратимых последствий для окружающей природной среды и здоровья человека;
- соблюдением требований природоохранительного законодательства, неотвратимостью наступления ответственности за их нарушения;
- гласностью в работе и тесной связью с общественными организациями и населением в решении природоохранительных задач;
- международным сотрудничеством в охране окружающей природной среды.

Система экологического права

Экологическое право имеет свою внутреннюю организацию, структуру. Как и всякая отрасль права, экологическое право состоит из правовых норм, институтов и подотраслей, которые образуют его систему. Оно делится на Общую и Особенную части.

Общая часть охватывает нормы права, содержащие наиболее общие положения, которые имеют основополагающее, определяющее значение для экологического права в целом и применяются в процессе реализации всех других норм, регулирующих отношения в сфере использования и охраны природы.

Нормы Общей части закрепляют задачи, принципы и объекты правового регулирования, определяют сферу и характер регулируемых общественных отношений, круг участвующих в них субъектов, правовые основы функционирования экономического механизма охраны окружающей природной среды, осуществления экологической функции российского государства.

В рамках Общей части выделяются правовые институты, регулирующие группы однородных общественных отношений в области использования и охраны окружающей природной среды, например, институты права собственности на природные ресурсы, права природопользования, экологических прав граждан, государственного экологического управления и контроля, ответственности за экологические правонарушения.

Особенную часть экологического права составляют нормы, институты и подотрасли, которые устанавливают правовой режим отдельных видов природных ресурсов, природных комплексов и других объектов экологического права. Нормы Особенной части регулируют использование и охрану земель, лесов, недр, животного мира, охрану атмосферного воздуха, окружающей человека среды, режим особо охраняемых природных территорий. Так, нормы, определяющие правовой режим использования и охраны лесов, образуют подотрасль лесного права, вод - водного права и т.д.

Экологические права и обязанности граждан - один из важнейших институтов экологического права

Центральное место среди принципов экологического права, как отмечалось выше, занимает приоритет охраны жизни и здоровья человека. В связи с этим важнейшей особенностью современного экологического права является становление и развитие института экологических прав граждан в качестве одного из определяющих в его системе.

Основные права граждан Российской Федерации в сфере экологии закреплены в Конституции РФ. Ст. 42 провозглашает одно из неотъемлемых прав человека - право на благоприятную окружающую среду, которое дополняется другими взаимосвязанными с ним экологическими правами: на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение ущерба, причиненного здоровью и имуществу граждан экологическим правонарушением.

В соответствии со ст. 18 Конституции РФ 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.

Вместе с тем нормы Конституции РФ конкретизируются в действующем экологическом законодательстве. Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» устанавливает, что каждый гражданин имеет право на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды, вызванного хозяйственной или иной деятельностью, аварий, катастроф, стихийных бедствий. Это право обеспечивается:

- планированием и нормированием качества окружающей природной среды, мерами по предотвращению экологически вредной деятельности и оздоровлению окружающей природной среды, предупреждению и ликвидации последствий аварий, катастроф, стихийных бедствий;
- социальным и государственным страхованием граждан, организацией медицинского обслуживания населения;
- предоставлением реальных возможностей для проживания в условиях благоприятной для жизни и здоровья окружающей природной среды;
- возмещением в судебном или административном порядке вреда, причиненного здоровью граждан в результате загрязнения окружающей природной среды, последствий аварий и катастроф;

- государственным контролем за состоянием окружающей природной среды и соблюдением природоохранительного законодательства, привлечением к ответственности лиц, виновных в нарушении требований обеспечения экологической безопасности населения.

Право на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды осуществляется через реализацию конкретных полномочий граждан в области охраны окружающей среды, содержание которых раскрывается в Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» (ст. 12), Основах законодательства об охране здоровья граждан (ст. 17, 19, 66), Федеральных Законах «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ст. 8), «О радиационной безопасности населения» (ст. 22, 23, 26), «Об экологической экспертизе» (ст. 19) и других нормативных актах.

В соответствии с нормами указанных законов граждане РФ имеют **право**:

- создавать общественные объединения, фонды и иные общественные формирования по охране окружающей природной среды;
- принимать участие в собраниях, митингах, шествиях, демонстрациях, референдумах по охране окружающей природной среды, обращаться с письмами, жалобами и заявлениями по этим вопросам в компетентные органы;
- требовать от соответствующих органов предоставления своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и мерах ее охраны;
- требовать в административном или судебном порядке отмены решений о размещении, проектировании, строительстве, эксплуатации экологически вредных объектов, ограничении, приостановлении и прекращении деятельности таких объектов;
- ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных юридических лиц и граждан, предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан экологическим правонарушением;
- выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы и получать информацию о результатах ее проведения;
- осуществлять другие права в сфере охраны окружающей среды, предусмотренные законодательством.

Данным правам корреспондируют установленные законодательством обязанности граждан (ст. 58 Конституции РФ, ст. 12 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»):

- сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам;
- принимать участие в охране окружающей природной среды;
- соблюдать требования экологического законодательства и нормативы качества окружающей природной среды;
- повышать свою экологическую культуру, содействовать экологическому воспитанию подрастающего поколения.

Экологические права и обязанности граждане РФ могут осуществлять как в индивидуальном порядке, так и через участие в **общественных экологических объединениях**. Последним также предоставлен ряд полномочий для осуществления их функций в сфере охраны окружающей природной среды. Согласно ст. 13 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» они вправе:

- разрабатывать и пропагандировать свои экологические программы, защищать экологические права и интересы населения, развивать экологическую культуру населения, привлекать на добровольных началах граждан к активной природоохранительной деятельности;
- за счет своих средств и добровольного участия населения выполнять работы по охране и воспроизводству окружающей природной среды, содействовать государственным органам в борьбе с экологическими правонарушениями;
- рекомендовать своих представителей для участия в государственной экологической экспертизе, проводить общественную экологическую экспертизу;
- требовать в административном или судебном порядке отмены решений о размещении, строительстве, эксплуатации экологически вредных объектов и ограничении, приостановлении, прекращении или реперофилровании их деятельности;
- требовать предоставления своевременной, достоверной и полной информации о загрязнении окружающей природной среды и мерах ее охраны;
- организовывать собрания, митинги, шествия, демонстрации, сбор подписей, входить с предложениями о проведении обсуждения проектов, референдумов по охране окружающей природной среды;
- ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных должностных лиц, предъявлять в суде иски о возмещении вреда здоровью и имуществу граждан, причиненного экологическим правонарушением.

Государство гарантирует экологическим и иным общественным объединениям, выполняющим экологические функции, и гражданам возможность реализации ими прав в области охраны окружающей среды в соответствии с законодательством РФ.

Государственные органы, их должностные лица обязаны оказывать всемерное содействие общественным объединениям и гражданам в реализации их экологических прав и обязанностей, принимать необходимые меры по выполнению их предложений и требований в организации природоохранительной деятельности.

Источники экологического права

Важной предпосылкой формирования и становления экологического права в качестве самостоятельной отрасли российского права с точки зрения общей теории права является наличие обширного и кодифицированного экологического законодательства, системы его источников. Она включает многочисленные нормативные акты, которые регулируют использование и охрану окружающей природной среды.

К источникам (формам внешнего выражения) экологического права относятся нормативные акты и международные нормативные договоры.

Основными источниками экологического права являются **нормативные акты**, принимаемые компетентными государственными органами. Наиболее важные положения по вопросам использования и охраны окружающей природной среды предусмотрены в нормах Конституции РФ.

Она закрепляет право собственности на природные ресурсы в ее различных формах (ст. 9), провозглашает основные экологические права и обязанности граждан РФ (ст. 42, 58). Специальная статья посвящена праву граждан РФ иметь в частной собственности землю и свободно владеть, пользоваться и распоряжаться ею в пределах, установленных законом (ст. 36).

В Конституции определены организационно-правовые основы осуществления экологической функции государства. Ст. 71, 72 и 114 устанавливают компетенцию Российской Федерации и ее субъектов в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды, полномочия высших государственных органов по проведению экологической политики.

Особое место в системе экологического законодательства занимают федеральные законы, регулирующие как общие вопросы природопользования и охраны окружающей среды, так и правовой режим отдельных видов природных ресурсов.

К числу первых можно отнести Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды», Федеральный Закон «Об экологической экспертизе» и др. Ведущим нормативным актом является Закон «Об охране окружающей природной среды», который определяет основные направления, принципы и задачи экологической политики государства, правового регулирования экологических отношений, закрепляет механизм осуществления рационального природопользования и охраны окружающей природной среды.

Законами, которые поресурсно регулируют отношения в сфере использования и охраны окружающей среды, являются: Лесной кодекс РФ 1997 г., Водный кодекс РФ 1995 г., Земельный кодекс РСФСР 1991 г., Закон РФ «О недрах» в ред. 1995 г., Федеральные Законы «О животном мире» 1995 г., «Об охране атмосферного воздуха» 1999 г., «Об особо охраняемых природных территориях» 1995 г., «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» 1995 г. и др.

Указанные нормативные акты являются кодифицированными законами, регламентирующими основные вопросы правового положения отдельных видов природных ресурсов, их понятие как объектов правового регулирования, право собственности и право пользования ими, меры охраны и ответственность за нарушение установленных экологических требований.

Нормы указанных законодательных актов конкретизируются в ряде законов федерального уровня: Законе РСФСР «О плате за землю» 1991 г., Федеральных Законах «О континентальном шельфе» 1995 г., «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» 1998 г., «О радиационной безопасности населения» 1996 г., «Об использовании атомной энергии» 1995 г. и др.

В настоящее время находятся в стадии разработки или принятия новые законопроекты экологического характера - о почвах, о растительном мире, новый Земельный кодекс, новая редакция закона об охране окружающей природной среды и др.

Важные нормы, устанавливающие ответственность за экологические правонарушения, содержатся в Гражданском кодексе РФ, Уголовном кодексе РФ, Кодексе РСФСР об административных правонарушениях.

Большой массив нормативных актов в системе экологического законодательства образуют подзаконные акты - указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, инструкции министерств и ведомств, решения органов местного самоуправления. Среди них следует выделить акты, регулирующие использование отдельных видов природных ресурсов, определяющие систему органов государственного экологического управления в сфере использования и охраны земель, лесов, вод, недр и других природных ресурсов, порядок осуществления экологической экспертизы и контроля, ведения государственных кадастров и мониторинга природных ресурсов, исчисления размеров ущерба, причиненного экологическими правонарушениями*.

* Действующие нормативные акты, посвященные этим вопросам, рассматриваются в последующих главах данного учебного пособия применительно к соответствующим видам природных ресурсов.

Существенное значение в регулировании экологических отношений имеют нормы **международных договоров** Российской Федерации. Ст. 15 Конституции РФ закрепила приоритет международного права над национальным, поэтому на территории Российской Федерации применяются правила международных договоров РФ, даже если внутренним российским правом установлены иные нормы, чем международным договором.

Важное место среди актов международного права занимают документы международных конференций по охране окружающей природной среды, в частности, Стокгольмской 1972 г., Бразильской 1992 г., Соповещения по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. и др.

Российская Федерация (в том числе в качестве правопреемницы СССР) является участницей многих международных соглашений, касающихся как охраны окружающей среды в целом, так и ее отдельных

компонентов, например, Венской конвенции по защите озонового слоя 1985 г., Монреальского протокола по веществам, истощающим озоновый слой 1987 г., Соглашения о сохранении белых медведей 1973 г., Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения 1973 г., Конвенции по защите морской среды района Балтийского моря 1992 г. и др.

Экологическое право как юридическая наука

Экологическое право - это одна из отраслей российского правоведения, предметом изучения которой является экологическое право как совокупность норм, регулирующих использование и охрану природных ресурсов.

Она исследует экологическое законодательство, вопросы его становления, развития и совершенствования, вырабатывает средства и методы правового регулирования общественных отношений в сфере взаимодействия общества и природы, а также изучает практику применения и эффективность действия норм экологического права.

Таким образом, экологическое право как юридическая наука представляет собой систему знаний о специфических закономерностях правового регулирования экологических отношений, его задачах, основных направлениях, содержании и формах, формулируя эти знания в виде правовых категорий, теорий и идей.

Экологическое право как учебная дисциплина

Экологическое право как учебный курс предполагает изучение студентами экологического права как отрасли права и экологического законодательства на основе выработанных юридической наукой понятий и теорий по проблемам правового регулирования общественных отношений в сфере взаимодействия общества и природы.

Учебная дисциплина «Экологическое право», как и отрасль права, делится на Общую и Особенную части, однако их система и содержание не совсем совпадают. Это объясняется тем, что получение и изложение знаний по правовым проблемам экологии имеет свою последовательность и закономерности, обусловленные методологией научного познания, а также определяются особенностями учебных планов конкретных вузов с учетом времени, отводимого на изучение экологического права, и специализации студентов.

Глава 2. ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ

Понятие и формы права собственности на природные ресурсы

Собственность на природные ресурсы имеет определяющее значение в системе общественных отношений по природопользованию и охране окружающей природной среды.

Право собственности как юридическая категория может пониматься в двух значениях - субъективном и объективном.

Право собственности в субъективном смысле - это право конкретного субъекта владеть, пользоваться и распоряжаться природными ресурсами. В объективном смысле право собственности является одним из важнейших институтов Общей части экологического права и представляет собой совокупность правовых норм, которые закрепляют принадлежность природных ресурсов, регулируют порядок и условия владения, пользования и распоряжения ими.

Право собственности на природные ресурсы установлено в Конституции РФ (ст. 9, 36), Гражданском кодексе РФ (ст. 129, 209, 212), актах экологического законодательства, регулирующих правовой режим отдельных видов природных ресурсов: Лесном кодексе РФ (ст. 19), Водном кодексе РФ (ст. 34, 35), Законе РФ «О недрах» (ст. 1-2), Федеральном Законе «О животном мире» (ст. 4) и др.

Осуществляемые в нашей стране реформы, направленные на формирование рыночной экономики, затрагивают в первую очередь отношения собственности. Конституция РФ и действующее законодательство исходят из признания многообразия и равноправия различных **форм собственности**. В настоящее время в Российской Федерации юридически признаются и защищаются государственная, муниципальная, частная и иные формы собственности на природные ресурсы.

Субъекты и объекты права собственности на природные ресурсы

Классификация основных форм собственности на природные ресурсы проводится по его субъектам, в качестве которых могут выступать государство (Российская Федерация и ее субъекты), муниципальные образования (городские и сельские поселения), граждане и юридические лица.

Крупнейшим собственником природных богатств нашей страны является российское **государство**. В соответствии с законодательством ему принадлежат большая часть земельного фонда (кроме земельных участков, находящихся в муниципальной и частной собственности), лесной фонд, водный фонд, недра, дикий животный мир, особо охраняемые природные территории (кроме лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения).

Понятие и состав фондов природных ресурсов как **объектов** права государственной собственности раскрываются в земельном, лесном, водном законодательстве, законодательстве о недрах и т. д. и рассматриваются в соответствующих темах данного учебного пособия.

Наиболее важная часть природных объектов находится в федеральной собственности. Экологическое законодательство разграничивает объекты права собственности Российской Федерации и ее субъектов исходя из признака их общегосударственной значимости. К объектам права федеральной собственности, как правило, относятся природные объекты и комплексы, представляющие общенациональную ценность, связанные с осуществлением функций федеральных органов государственной власти, либо расположенные на территории двух и более субъектов РФ, а также относящихся к естественным богатствам континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ*. В частности, такими объектами являются:

* См. Указ Президента РФ «О федеральных природных ресурсах» от 16 декабря 1993 № 2144; ст. 2-1 Закона «О недрах», ст. 36 Водного кодекса РФ, ст. 19 Лесного Кодекса РФ; ст. 4 Федерального Закона «О животном мире»; ст. 2 Федерального Закона «Об особо охраняемых природных территориях».

- земельные участки и другие природные объекты, предоставленные для нужд обороны и безопасности, охраны государственных границ и осуществления других функций федеральных органов государственной власти;

- земельные участки, занятые федеральными энергетическими, транспортными и космическими системами, объектами ядерной энергетики, связи, метеорологической службы, историко-культурного и природного наследия, а также другими объектами, находящимися в федеральной собственности;

- земельные участки и другие природные объекты государственных природных заповедников, национальных, природных парков, государственных природных заказников, лечебно-оздоровительных зон и курортов, других особо охраняемых территорий федерального значения;

- виды растений и животных, занесенные в Красную книгу Российской Федерации;

- виды животных, ценные в хозяйственном отношении и отнесенные к особо охраняемым, естественная миграция которых проходит по территории двух и более субъектов РФ, а также животные, отнесенные к видам, подпадающим под действие международных договоров;

- месторождения полезных ископаемых, имеющие общегосударственное значение;

- лесной фонд РФ и леса на землях обороны;

- водные объекты, расположенные на территориях двух и более субъектов РФ, пограничные и трансграничные водные объекты, внутренние морские воды, территориальное море РФ;

- естественные ресурсы морской экономической зоны и континентального шельфа РФ;

- иные природные ресурсы по взаимной договоренности Российской Федерации и ее субъектов.

В муниципальной собственности - собственности **муниципальных образований** (городов, районов, поселков и т. д.) - могут находиться земельные участки, обособленные водные объекты, леса (на землях городов), лечебно-оздоровительные местности, курорты и другие природные объекты.

Гражданам и юридическим лицам может принадлежать право частной собственности на земельные участки. Оно распространяется также на все, что расположено на этих земельных участках: обособленные водные объекты (замкнутые водоемы), то есть искусственного происхождения непроточные и небольшие по площади водоемы, а также древесно-кустарниковую растительность - деревья и кустарники, находящиеся на дачных, садовых, приусадебных участках, участках для жилищного строительства, предпринимательской деятельности и др.

Данные виды природных объектов являются неотъемлемой принадлежностью земельных участков, на которых они расположены, поэтому их оборотоспособность определяется в соответствии с нормами земельного и гражданского законодательства.

Содержание права собственности на природные ресурсы

В содержание права собственности на природные ресурсы входят правомочия владения, пользования и распоряжения.

Право владения означает закрепленную законом возможность фактического обладания природным объектом, хозяйственного господства над ним.

Право пользования - это юридическая возможность извлекать из природного объекта пользу, его полезные свойства, то есть возможность хозяйственной и иной эксплуатации, разработки природного объекта с целью удовлетворения определенных потребностей.

Право распоряжения предполагает возможность в установленных законом пределах определять юридическое положение природного объекта, включая его отчуждение.

Согласно гражданскому законодательству собственник вправе по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом, совершать в отношении него любые действия, не противоречащие закону (ст. 209 Гражданского кодекса РФ).

Вместе с тем в сфере экологических отношений реализация указанных правомочий имеет существенные особенности, связанные как со спецификой объектов собственности (природные ресурсы), так и с видами ее субъектов (государство, организации, граждане).

Природные ресурсы - особые объекты права собственности, которые не обладают изначальной стоимостью в силу своего естественного происхождения, они ограничены в пространственном отношении, а также имеют особое значение для обеспечения качества окружающей среды, являются основой устойчивого социально-экономического развития общества и благосостояния человека. Конституция РФ устанавливает, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9).

Поэтому состояние и использование природных ресурсов и окружающей среды в целом - сфера не только и не столько частных, сколько публичных интересов, что предполагает вмешательство государства в регулирование отношений собственности на природные ресурсы, установление законодательных ограничений для осуществления составляющих ее правомочий. Как отмечается в Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, принятой на основе документов Конференции ООН по окружающей среде и развитию 1992 г., в современных условиях повышается роль государства-гаранта сохранности окружающей среды и экологической безопасности, действенность государственного управления и контроля в области охраны природы.

¹ См. Указ Президента РФ «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» от 1 апреля 1996 № 440, разд. 2.

Учитывая большую экологическую и социально-экономическую ценность природных ресурсов, законодательство предусматривает, что владение, пользование и распоряжение ими в той мере, в какой их оборот допускается законом, осуществляется собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде (ст. 36 Конституции РФ, ст. 209 Гражданского кодекса РФ).

В силу рассмотренных причин законодательство предусматривает, что при осуществлении владения и пользования природными ресурсами субъекты должны выполнять обязанности по их рациональной эксплуатации и воспроизводству, соблюдать экологические требования по их охране от загрязнения, истощения и уничтожения, по защите окружающей среды от вредного влияния своей деятельности.

Законом также установлены определенные ограничения в сфере распоряжения природными ресурсами, которые выражаются в определении его особого порядка и пределов, что обусловлено необходимостью сочетания экономических и экологических интересов общества. Например, правила регистрации сделок с землей, установление максимальных размеров земельных участков и целевого характера их использования, ограничение оборота сельскохозяйственных земель и др. Большая часть природных ресурсов вообще изъята из гражданского оборота, поскольку они являются государственной собственностью (лесной и водный фонды, недра, животный мир и др.).

Следует иметь в виду, что правовой режим некоторых видов природных ресурсов в связи с их естественными свойствами достаточно сложно или вообще невозможно рассматривать в рамках отношений собственности. Так, законом не регулируется право собственности на атмосферный воздух, а по поводу права собственности на водные объекты в Водном кодексе РФ говорится, что понятие владения неприменимо во всей полноте к водным объектам, так как сосредоточенная в них вода находится в состоянии непрерывного движения и водообмена (ст. 31).

Своеобразие положения государства как субъекта права собственности на природные ресурсы состоит в том, что его правомочия владения и пользования находят свое реальное воплощение в хозяйственной и иной деятельности предприятий, организаций и граждан, которым государство передает природные ресурсы для использования. А правомочие распоряжения осуществляется государством в основном через управленческие функции его компетентных органов по определению правового режима природных ресурсов, их предоставлению и изъятию, контролю за использованием и охраной окружающей природной среды и др.

Особенности реализации юридическими лицами правомочий по владению, пользованию и распоряжению природными ресурсами обусловлены характером деятельности этих организаций и зависят от их правоспособности, определенной в уставах и других учредительных документах.

Глава 3. ПРАВО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Понятие права природопользования

Институт права природопользования занимает одно из центральных мест в системе экологического права. Он представляет собой совокупность правовых норм, которые регулируют порядок и условия использования природных ресурсов, права и обязанности природопользователей.

Право природопользования можно рассматривать и в субъективном смысле как совокупность конкретных прав и обязанностей, приобретенных субъектом в связи с получением природного объекта в пользование.

Виды, субъекты и объекты права природопользования

Право природопользования классифицируется на виды по нескольким основаниям.

В зависимости от того, какие природные ресурсы являются объектами права природопользования, выделяются землепользование, водопользование, лесопользование, недропользование, пользование животным миром и др.

По порядку и условиям пользования различаются право общего и специального природопользования.

Право общего природопользования - это гарантированная законом возможность для всех граждан пользоваться свободно и бесплатно природной средой. Оно предполагает использование природы в качестве места, условия и средства жизни каждого человека, поэтому является общедоступным и не требует какого-либо разрешения компетентных государственных органов.

Право общего природопользования непосредственно вытекает из Конституции РФ, предусматривающей право граждан на благоприятную окружающую среду (ст. 42), и конкретизируется в нормах текущего законодательства - земельного, водного, лесного и др.

Так, Лесной кодекс РФ предусматривает возможность для граждан бесплатно находиться на территории лесов (ст. 36), Водный кодекс РФ - право общего водопользования граждан для питьевых и хозяйственно-бытовых нужд (ст. 88), Земельный кодекс РСФСР - право общего землепользования на землях населенных пунктов (ст. 76). Примерами установления права общего природопользования могут служить также нормы законодательства о разработке гражданами общераспространенных полезных ископаемых и использовании недр для строительства подземных сооружений в пределах своих земельных участков, использовании природной среды пригородных, зеленых зон, национальных, природных парков, курортных и лечебно-оздоровительных местностей и т. д.

Право специального природопользования означает возможность использовать в установленном законом порядке и на основе специального юридического документа (государственного акта, разрешения и др.) определенные части природных ресурсов в соответствии с их целевым назначением в процессе удовлетворения хозяйственных и иных интересов общества. Оно, как правило, является платным.

В качестве примеров права специального природопользования можно привести предоставление земельного участка для строительства жилого дома, использование леса для заготовки древесины, водного объекта - для сброса или забора воды, животного мира - для отстрела диких зверей и птиц.

Субъектами права природопользования являются лица, которые обладают правом использовать природные ресурсы в результате их приобретения в установленном законом порядке. Это могут быть юридические лица - предприятия, организации и учреждения, а также граждане.

Необходимой предпосылкой приобретения права природопользования является правосубъектность - наличие правоспособности и дееспособности, причем для юридических лиц - как общей правоспособности, так и специальной, если последняя предполагает возможность использования природных ресурсов в соответствии с целями их деятельности, предусмотренными в уставе или других учредительных документах.

Объектом права природопользования признается индивидуально определенная часть природного ресурса (например, земельный участок, водный объект, участок лесного фонда), обособленная физически (путем установления ее границ на местности, «в натуре»), а также юридически (в документе, оформляющем приобретение права природопользования, например, свидетельстве о праве собственности на земельный участок, договоре аренды участка лесного фонда и др.).

В отличие от права общего природопользования, субъектами которого являются только граждане, право специального природопользования могут приобретать и юридические лица. Другие отличия указанных двух видов прав, как видно из их определения, касаются целей, порядка и условий пользования природными ресурсами. Различия проявляются также в основаниях возникновения данных видов права природопользования. Если право общего природопользования вытекает прямо из закона, то основаниями возникновения права специального природопользования являются юридические факты.

Основания возникновения и прекращения права природопользования

Основания возникновения права специального природопользования обычно представляют собой сложные юридические составы, то есть совокупность юридических фактов, среди которых определяющее значение имеют разрешения (лицензии) компетентных государственных органов. Лицензия на право природопользования - наиболее типичное и распространенное основание возникновения права природопользования.

В условиях развития рыночных отношений все большую роль в организации природопользования играет договор. В сфере использования природных ресурсов применяются договоры аренды (лесов, водных объектов, земель), сторонами которых выступают арендатор-природопользователь и арендодатель-собственник или другой владелец природного ресурса (государство в лице уполномоченного органа, юридическое лицо или гражданин). В лесном, горном, водном праве закрепляются и иные виды договоров - концессии, долгосрочного, краткосрочного, бесплатного пользования, установления сервитутов и др.

Договоры на право природопользования могут иметь самостоятельное значение как основания возникновения права природопользования (например, при аренде земель), или же действовать совместно с лицензией. В таком случае договор играет вспомогательную роль, так как заключается только при наличии лицензии и уточняет, конкретизирует ее содержание (например, договор на право водопользования).

Наконец, в некоторых областях природопользования, в частности в сфере земельных отношений, основанием возникновения права природопользования можно считать право собственности на природный ресурс, поскольку его субъекту принадлежит входящее в его содержание правомочие пользования.

Основаниями прекращения права природопользования также являются юридические факты, конкретные перечни которых содержатся в земельном, лесном, водном и других подотраслях экологического законодательства применительно к особенностям использования отдельных видов природных ресурсов.

Некоторые из этих оснований являются характерными лишь для данных природных ресурсов. Так, право водопользования прекращается вследствие естественного или искусственного исчезновения водного объекта (ст. 60 Водного кодекса РФ). Однако большинство юридических фактов могут быть основаниями прекращения права пользования всеми видами природных ресурсов. К ним относятся:

- истечение срока пользования природным объектом;
- отказ природопользователя от использования природного объекта;
- ликвидация юридического лица или смерть гражданина-природопользователей.

Общими основаниями принудительного прекращения права пользования природными ресурсами являются:

- изъятие природного объекта для государственных или муниципальных нужд;
- использование природного объекта не в соответствии с целевым назначением;
- нарушение правил рационального использования или охраны природного ресурса. Это могут быть нарушения условий лицензии или договора на право пользования природным объектом, неосвоение его в течение определенного срока, невыполнение экологических требований в процессе хозяйственного использования природного объекта, систематическое невнесение платежей за природопользование и др.

В последних двух случаях прекращение права природопользования применяется в качестве санкции за нарушения законодательства об использовании и охране окружающей природной среды. При этом принудительное изъятие природного объекта не освобождает виновное лицо от юридической ответственности за совершенное правонарушение.

Содержание права природопользования

Содержание права природопользования образует совокупность прав и обязанностей природопользователя в отношении предоставленного ему природного объекта.

Конкретный набор таких прав и обязанностей (правомочий) зависит от вида природного объекта, субъекта и цели пользования. Так, предприятия-лесопользователи вправе осуществлять рубку леса и заготовку древесины, возводить на срок пользования строения и сооружения, связанные с использованием лесным фондом, а также обязаны производить лесовосстановление на вырубках, соблюдать противопожарные и санитарные правила, не оставлять недорубов и т. д. (ст. 82, 83 Лесного кодекса РФ). Горнодобывающие предприятия-недропользователи могут проводить геологическое изучение недр, разработку полезных ископаемых и др. Вместе с тем они обязаны вести геологическую, маркшейдерскую и иную документацию, предоставлять данные о разведанных и добытых полезных ископаемых в компетентные государственные органы и др. (ст. 22 Закона РФ «О недрах»).

В то же время можно выделить наиболее общие для всех природопользователей права и обязанности по использованию предоставленных им природных ресурсов.

Субъекты права природопользования **имеют право:**

- использовать природный объект в установленных пределах;
- выбирать способы своей хозяйственной и иной деятельности;
- требовать возмещения убытков и получения компенсаций в связи с изъятием природного объекта для государственных или муниципальных нужд;
- защищать свое право природопользования от нарушения.

Природопользователи **обязаны:**

- использовать природный объект в соответствии с целевым назначением;
- соблюдать законодательство, условия лицензии и других документов на право природопользования;
- вносить своевременно плату за пользование природным объектом;
- выполнять правила рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды.

Основные принципы права природопользования

В процессе осуществления права пользования природными ресурсами проявляется ряд его важных особенностей (принципов), основными из которых можно назвать целевой характер, платность, лицензирование и лимитирование природопользования.

Целевой характер пользования природными ресурсами

Предоставление природного ресурса в пользование всегда осуществляется в соответствии с определенной целью. Например, земельные участки могут выделяться для крестьянского хозяйства, строительства жилого дома или производственного объекта; участки лесного фонда - для заготовки древесины или организации охотничьего хозяйства; участки недр - для добычи полезных ископаемых или геологического изучения и т. д.

Цель будущего использования фиксируется в юридическом документе, оформляющем право природопользования: в лицензии на право пользования недрами, договоре аренды земельного участка, лесорубочном билете и др.

Природный объект должен использоваться согласно этому целевому назначению. Невыполнение данного требования рассматривается как нарушение законодательства и влечет для природопользователя неблагоприятные юридические последствия (изъятие природного объекта, привлечение к ответственности).

Платность природопользования

В подавляющем большинстве случаев право природопользования является платным. Это означает, что граждане и юридические лица должны вносить установленную плату за пользование землями, лесами, недрами, водами и другими природными ресурсами, а также за иные воздействия на окружающую природную среду в процессе своей деятельности.

Плата вносится одновременно (при получении данного природного объекта в пользование) или систематически (постоянно) (в виде годовых, квартальных, ежемесячных платежей).

Принцип платности имеет важное значение, поскольку призван обеспечить повышение заинтересованности природопользователей в эффективном и рациональном использовании природного ресурса, сохранении и воспроизводстве окружающей природной среды. В соответствии со ст. 20 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» в сфере природопользования применяются два вида платы:

1) плата за природные ресурсы (земли, воды, леса и иную растительность, недра, животный мир, рекреационные и другие природные ресурсы).

Она подразделяется в свою очередь на плату:

- за право пользования природными ресурсами в пределах установленных лимитов;
- за сверхлимитное и нерациональное использование природных ресурсов;
- на воспроизводство и охрану природных ресурсов.

2) плата за загрязнение окружающей природной среды и другие виды вредных воздействий. Она взимается за:

- выбросы, сбросы загрязняющих веществ в пределах установленных лимитов;
- выбросы, сбросы загрязняющих веществ сверх установленных лимитов;
- за размещение отходов и другие виды загрязнения в пределах установленных лимитов;
- за размещение отходов и другие виды загрязнения сверх установленных лимитов.

Конкретные виды и ставки платежей установлены в актах экологического законодательства применительно к отдельным природным ресурсам. Так, за пользование лесным фондом взимаются лесные подати (при краткосрочном пользовании) и арендная плата (при аренде участков лесного фонда) (ст. 103 Лесного кодекса РФ). Система платежей, связанных с использованием водами, включает плату за пользование водными объектами (водный налог), плату на восстановление и охрану водных объектов (ст. 123 Водного кодекса РФ). При пользовании недрами производятся платежи в виде сбора за участие в конкурсе (аукционе) и выдачу лицензии, платы за пользование недрами, отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, акцизов (ст. 39 Закона РФ «О недрах»).

Ставки платы устанавливаются специальными нормативными актами: Законом РСФСР «О плате за землю» 1991 г., Федеральным Законом «О плате за пользование водными объектами» 1998 г., постановлениями Правительства РФ «О минимальных ставках платы за древесину, отпускаемую на корню» от 19 сентября 1997 № 1199, «О плате за пользование объектами животного мира и ее предельных размерах» от 29 сентября 1997 № 1251 (в ред. от 15 ноября 1997 № 1433), «Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» от 28 августа 1992 № 632, Положением о порядке и условиях взимания платежей за право на пользование недрами, акваторией и участками морского дна», утвержденным Постановлением Правительства от 28 октября 1992 № 828 и др.

Лицензирование природопользования

Поскольку большая часть природных богатств страны находится в собственности государства, оно предоставляет их в пользование гражданам и юридическим лицам посредством выдачи специальных документов на пользование - лицензий. Лицензирование - это один из способов, с помощью которого государство осуществляет регулирование и контроль в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Лицензия представляет собой разрешение на ведение определенного вида деятельности до использования природных ресурсов, например, заготовку древесины, добычу полезных ископаемых, сельскохозяйственную разработку земель, осуществление охоты и т. д.

В каждой сфере природопользования применяются свои виды лицензий или приравненных к ним разрешительных документов: при использовании лесов - лесорубочный и лесной билеты, вод - лицензии на водопользование и разрешительные лицензии, недр - лицензии на пользование недрами, животного мира - долгосрочные и именные разовые лицензии, атмосферного воздуха - разрешения на выброс загрязняющих веществ и др.

Виды лицензий, их форма и содержание, а также порядок и условия выдачи регулируются законодательством: федеральными законами «О лицензировании отдельных видов деятельности» 1998 г., «О животном мире», Водным кодексом РФ, Лесным кодексом РФ, Законом РФ «О недрах» и др., а также подзаконными нормативными актами, например, Положением о лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды 1996 г., Положением о лицензировании пользования недрами 1992 г.,

Положением о порядке предоставления и аннулирования лицензий на осуществление деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха на территориях национальных парков 1996 г. и др.

В содержание лицензий на право пользования природными ресурсами, как правило, входят сведения о предоставляемом природном объекте, субъекте права природопользования, о целях и способах использования природного объекта, его пространственных границах, сроках, объемах и условиях пользования, требованиях по рациональному использованию и охране окружающей природной среды и др.

Лицензии выдаются специально уполномоченными федеральными органами экологического управления и их территориальными подразделениями. Правами по выдаче лицензий, в частности, обладают органы системы Министерства природных ресурсов РФ, Государственного комитета РФ по охране окружающей среды, Федеральной службы лесного хозяйства России и др.

Лицензия предоставляется на основании заявления лица, желающего стать природопользователем. В большинстве случаев процедура предоставления лицензии достаточно сложна и предполагает принятие компетентным государственным органом (Правительством РФ, органом исполнительной власти субъекта РФ, специально уполномоченным органом экологического управления) решения о предоставлении природного ресурса в пользование, а также может включать предварительное проведение конкурсов или аукционов (например, при получении концессии на пользование недрами и лесами) или последующее заключение договора на пользование природным ресурсом в соответствии с лицензией (например, при предоставлении водных объектов). Предусмотрена также обязательная государственная регистрация лицензий и договоров на природопользование^{*}.

^{*} Конкретный порядок предоставления природных ресурсов в пользование рассматривается в соответствующих главах данного учебного пособия, посвященных правовому режиму земель, лесов, вод, недр и т. д.

Государственный орган, компетентный выдавать лицензию, имеет право приостановить или аннулировать ее действие при наличии оснований, установленных законом. Аннулирование лицензии влечет прекращение права природопользования. Так, согласно ст. 53 Водного кодекса РФ лицензия на водопользование может быть аннулирована до истечения срока ее действия по решению специально уполномоченного органа управления использованием и охраной водного фонда по основаниям прекращения права водопользования, предусмотренным Водным кодексом.

Лимитирование природопользования

В связи с тем, что запасы природных ресурсов неограничены и необходимо их рационально эксплуатировать и охранять, устанавливается система определенных экологических ограничений в использовании природных ресурсов - лимиты природопользования.

Лимиты природопользования представляют собой предельные нормы воздействия на окружающую природную среду. Применительно к двум основным формам такого воздействия (использованию и охране окружающей среды) законодательством предусмотрено два вида лимитов: объемы предельного использования природных ресурсов (предельно допустимые нормы изъятия природного вещества из окружающей среды) и предельно допустимые нормы загрязнения окружающей среды (выбросов, сбросов загрязняющих веществ, размещения отходов) (ст. 19 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»). Например, лимиты водопотребления, расчетная лесосека (объем вырубki леса), квоты вылова рыбы, объемы добычи полезных ископаемых, нормы отстрела диких животных, нормативы предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и т. д.

Лимиты природопользования устанавливаются специально уполномоченными органами экологического управления (например, Министерством природных ресурсов РФ, Федеральной службой лесного хозяйства России и др.) конкретным природопользователям по отдельным территориям и на определенные сроки, исходя из необходимости поэтапного достижения нормативных объемов использования природных ресурсов, предельно допустимых выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, нормативных объемов размещения отходов производства с учетом экологической обстановки (ст. 19 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»).

Виды лимитов природопользования, порядок их разработки и утверждения определяются экологическим законодательством - Водным кодексом РФ, Лесным кодексом РФ, Законом РФ «О недрах» и другими федеральными законами, а также специальными нормативными актами, посвященными данным вопросам^{*}.

^{*} См., например, Правила предоставления в пользование водных объектов, находящихся в государственной собственности, установления и пересмотра лимитов водопотребления, выдачи лицензии на водопользование и распорядительных лицензий, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 3 апреля 1997.

Глава 4. ГОСУДАРСТВЕННОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Понятие государственного экологического управления

Управление природопользованием и охраной окружающей среды - это проявление экологической функции государства. Оно представляет собой деятельность компетентных государственных органов, направленную на организацию рационального использования и воспроизводство природных ресурсов, сохранение и улучшение окружающей природной среды.

Одной из важнейших задач экологической деятельности государства в современных условиях является создание эффективной системы управления природопользованием и охраной природы, которая бы обеспечила надежный механизм экологической безопасности, ресурсосбережение, заинтересованность предприятий и организаций в защите окружающей среды от загрязнения и других вредных последствий хозяйственной деятельности.

Система органов государственного экологического управления

В настоящее время система органов государства, осуществляющих функции в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды, весьма сложна и изменчива. Тем не менее, можно выделить две основные группы органов государственного экологического управления - **органы общей и специальной компетенции**.

К числу первых относятся высшие государственные органы управления (Президент РФ, Правительство РФ), которые играют ведущую роль в определении экологической политики государства, ее задач и принципов, путей и методов реализации, создании организационных и правовых основ природоохранительной деятельности, осуществляют высший контроль в данной сфере. К органам общей компетенции следует также отнести местные органы управления (местные администрации), которые выполняют функции государственного регулирования и контроля в области природопользования и охраны окружающей природной среды на подведомственных им территориях. Рассматриваемая функция для органов общей компетенции не является главной, они решают и многие другие вопросы в пределах своей компетенции.

Органы **специальной компетенции** - это государственные органы, специально уполномоченные выполнять функции экологического управления. Их можно в свою очередь разделить на несколько групп по характеру выполняемых функций и задач.

К первой группе принадлежат органы, осуществляющие **надведомственные** задачи по управлению природопользованием и охраной окружающей среды - Министерство природных ресурсов РФ (МПР России) и Государственный комитет РФ по охране окружающей среды (Госкомэкология России).

МПР России является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику в сфере изучения, воспроизводства, использования и охраны всех видов природных ресурсов, применяемых в экономике страны, координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти и осуществляющим управление фондом недр, а также использованием и охраной водного фонда. Важными функциями, которые осуществляет МПР России и его территориальные органы, являются установление лимитов природопользования и предоставление лицензий на пользование природными объектами.

Госкомэкология России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим межотраслевую координацию и функциональное регулирование в сфере охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и сохранения биологического разнообразия, а также осуществляющим государственный экологический контроль и государственную экологическую экспертизу. Госкомэкология России проводит экологическую политику государства и несет ответственность за оздоровление и улучшение качества окружающей природной среды. Для выполнения функций Госкомэкологии как центрального органа экологического управления в стране законодательство наделяет его обширными полномочиями, в том числе:

- осуществлять разработку и реализацию целевых экологических программ;
- принимать нормативные акты по вопросам охраны окружающей природной среды;
- организовывать экологический мониторинг, проводить экологический контроль и экологическую экспертизу;
- осуществлять выдачу (аннулирование) лицензий на отдельные виды природопользования;
- согласовывать нормы и лимиты использования природных ресурсов;
- проводить совместно с другими органами стандартизацию в сфере охраны окружающей среды;
- проводить обязательную сертификацию на соответствие экологическим требованиям;
- ограничивать или приостанавливать хозяйственную деятельность, осуществляемую с нарушением экологических норм и правил;
- рассматривать дела об административных правонарушениях в области природопользования и охраны окружающей среды;
- предъявлять в суде иски о возмещении вреда, причиненного экологическими правонарушениями.

Другая группа органов государственного экологического управления осуществляет **ведомственные, отраслевые** задачи по управлению использованием и охраной отдельных видов природных ресурсов как непосредственно, так и в составе других государственных органов. Это Государственный комитет РФ по земельной политике (Госкомзем России), Федеральная служба лесного хозяйства России (Рослесхоз), Государственный комитет РФ по рыболовству (Госкомрыболовства России), Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет), Государственная санитарно-эпидемиологическая служба РФ в составе Министерства здравоохранения РФ, Комитет по геологии и использо-

ванию недр и Комитет по водному хозяйству в составе Министерства природных ресурсов РФ, департамент по охране охотничьих ресурсов в составе Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ.

В число органов специальной компетенции входят также некоторые органы, которые выполняют лишь **отдельные функции** в сфере экологического управления. Например, Федеральный горный и промышленный надзор России - по контролю за безопасным ведением работ при использовании недр, Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий - по ликвидации последствий экологических катастроф, Государственный комитет РФ по стандартизации и метрологии - по нормированию (стандартизации) качества окружающей среды, Министерство внутренних дел РФ - по охране атмосферного воздуха от вредного влияния автотранспорта и защите природных объектов и комплексов (лесов, вод, заповедников и др.), Государственный таможенный комитет РФ - по предотвращению незаконного ввоза в РФ и вывоза из нее животных и растений, занесенных в Красную книгу РФ, экологически опасных веществ и товаров и т. д.

Структура и компетенция рассматриваемых органов специального управления определяются законодательством: Указом Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 25 мая 1999 г. № 651 и положениями о соответствующих органах, утвержденными постановлениями Правительства РФ, например, Положением о Государственном комитете РФ по охране окружающей среды (утв. Пост. Правительства РФ от 26 мая 1997 № 643), Положением о Федеральной службе лесного хозяйства России (утв. Пост. Правительства РФ от 10 февраля 1998 № 173), Положением о государственной санитарно-эпидемиологической службе РФ (утв. Пост. Правительства РФ от 30 июня 1998 № 680), Постановлением Правительства РФ «О специально уполномоченных государственных органах по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания» от 19 января 1998 г. и др.

Функции государственного экологического управления

Несмотря на разнообразие задач и особенности компетенции рассмотренных государственных органов, их деятельность в той или иной степени затрагивает ряд общих вопросов управления в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды. В связи с этим можно говорить об основных направлениях деятельности органов экологического управления или их функциях.

Исходя из характера и содержания составляющих их полномочий следует выделить несколько наиболее важных функций государственного экологического управления:

1. Учет и ведение кадастров природных ресурсов. Учет и регистрация природных ресурсов - необходимая предпосылка реализации всех остальных функций государственного экологического управления, поскольку она возможна лишь при наличии соответствующей информации о природных ресурсах. Так, в ст. 79 Водного кодекса сказано, что в целях обеспечения текущего и перспективного планирования, рационального использования водных объектов, их воспроизводства и охраны осуществляется учет поверхностных и подземных вод, который представляет собой систему определения и фиксации в установленном порядке состояния водных объектов по качественным и количественным показателям, степени изученности и использования. Государственный учет лесного фонда ведется для организации рационального использования, охраны и защиты лесного фонда и воспроизводства лесов, систематического контроля за количественными и качественными изменениями лесного фонда и обеспечения достоверными сведениями о лесном фонде компетентных органов, юридических лиц и граждан (ст. 67 Лесного кодекса РФ). Аналогичные нормы содержатся в других законах, определяющих правовой режим природных ресурсов.

Учет природных ресурсов осуществляется по административно-территориальным единицам (районам, областям и т. д.), конкретным природопользователям или собственникам природных ресурсов. Данные о количественном и качественном состоянии природных ресурсов обобщаются в едином государственном документе - кадастре.

Государственный кадастр природного ресурса представляет собой совокупность необходимых и достоверных сведений о природном, хозяйственном и правовом положении природного ресурса.

Органы, на которые возложены функции по ведению природноресурсовых кадастров, а также его порядок, определяются специальными нормативными актами. Законодательством предусмотрено ведение следующих видов кадастров природных ресурсов.

Государственный земельный кадастр содержит систему необходимых сведений и документов о правовом режиме земель, их распределении по собственникам земель, землевладельцам, землепользователям и арендаторам, категориям земель, о качественной характеристике и народнохозяйственной ценности земель (ст. 110 Земельного кодекса РСФСР). В нем содержатся сведения о размерах и сравнительной оценке сельскохозяйственных угодий (бонитировка почв), экономические показатели урожайности, доходности, окупаемости и др. (экономическая оценка земель).

Данные государственного земельного кадастра подлежат обязательному применению при планировании использования и охраны земель, при их изъятии и предоставлении, при определении платежей за землю, проведении землеустройства, оценке хозяйственной деятельности и других мероприятий, связанных с использованием и охраной земель. Ведение государственного земельного кадастра обеспечивается осуществлением топографических, геодезических, почвенных, агрохимических, геоботанических и других обследований и изысканий и возложено на Государственный комитет РФ по земельной политике и его территориальные органы на местах.

В целях проведения единой политики в области земельных отношений, информационного обеспечения управления земельными ресурсами на всех уровнях, функционирования цивилизованного земельно-

го рынка в Российской Федерации на базе новейших компьютерных сетей и информационных технологий осуществляется разработка и развертывание комплексной земельно-информационной системы в соответствии с Федеральной целевой программой «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 3 августа 1996 № 932.

Государственный водный кадастр представляет собой свод данных о водных объектах, об их водных ресурсах, использовании водных объектов, о водопользователях. Он ведется по единой системе и основывается на данных государственного учета вод (ст. 79 Водного кодекса РФ). В соответствии с Постановлением Правительства РФ «О ведении государственного водного кадастра РФ» от 23 ноября 1996 г. № 1403 его осуществляют специально уполномоченные органы по управлению водным хозяйством - Министерство природных ресурсов РФ и Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

Государственный лесной кадастр содержит сведения об экологических, экономических и иных количественных и качественных характеристиках лесного фонда РФ, которые используются при государственном управлении лесным хозяйством, переводе лесных земель в нелесные, изъятии земель лесного фонда, определении размеров платежей за пользование лесным фондом, оценке хозяйственной деятельности лесопользователей т. д. Ведение лесного кадастра возложено на Федеральную службу лесного хозяйства России и ее территориальные органы (ст. 68 Лесного кодекса РФ).

Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых включает сведения по каждому месторождению, характеризующие количество и качество основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, содержащиеся в них компоненты, горно-технические, гидрологические, экологические и другие условия разработки месторождений, содержащие геолого-экономическую оценку каждого месторождения и сведения по выявленным проявлениям полезных ископаемых.

Кадастр ведется федеральным органом управления государственным фондом недр на основе геологической информации, предоставляемой предприятиями, осуществляющими геологическое изучение недр, а также разведку и добычу полезных ископаемых (ст. 30 Закона РФ «О недрах»).

Государственный кадастр объектов животного мира содержит совокупность сведений о географическом распространении объектов животного мира, их численности, а также характеристику среды обитания, информацию об их хозяйственном использовании и другие данные, необходимые в целях обеспечения охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания (ст. 14 Федерального Закона «О животном мире»).

Ведение кадастра возлагается на различные специально уполномоченные государственные органы в зависимости от вида объектов животного мира, подлежащих учету: по охотничьим животным - на Министерство сельского хозяйства и продовольствия РФ; рыбным запасам - на Государственный комитет РФ по рыболовству; другим животным и животным, занесенным в Красную книгу - Государственный комитет РФ по охране окружающей среды; по объектам животного мира, занесенным в специальные перечни вредителей леса или опасных для человека - соответственно на Федеральную службу лесного хозяйства России и Министерство здравоохранения РФ (п. 2 Постановления Правительства «О порядке ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира» от 10 ноября 1996 г. № 1342).

Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий включает сведения о статусе этих территорий, их географическом положении и границах, режиме особой охраны, природопользователях, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности и ведется в целях оценки состояния природно-заповедного фонда, определения перспектив развития сети данных территорий, повышения эффективности государственного контроля за соблюдением соответствующего режима, а также учета данных территорий при планировании социально-экономического развития регионов (ст. 4 Федерального Закона «Об особо охраняемых природных территориях»).

Кадастр составляется соответствующими органами исполнительной власти (федеральной, субъектов РФ и местного самоуправления), в ведении которых они находятся. Свод кадастровых сведений в целом по Российской Федерации осуществляет Государственный комитет РФ по охране окружающей среды (п. 3 Постановления Правительства РФ «О порядке ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий» от 19 октября 1996 г. № 1249).

Своеобразным кадастром можно считать и Красную книгу РФ, так как она представляет собой официальный свод сведений о состоянии и распространении редких и находящихся под угрозой исчезновения видов диких животных и растений с целью их охраны и воспроизводства.

* См. Постановление Правительства РФ «О Красной книге Российской Федерации» от 19 февраля 1996г № 158.

2. Определение и проведение единой экологической политики, разработка и принятие планов и программ по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей природной среды. В рамках указанной функции осуществляется разработка экологических концепций государственного развития РФ, федеральных целевых программ, ежегодных планов Правительства по вопросам рационального использования природных ресурсов и охране окружающей природной среды и других документов в сфере экологии.

Одним из важнейших актов такого рода, принятых за последние годы, стал Указ Президента РФ «О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» от 4

февраля 1994 г. № 236, положения которого определяют основные направления развития экономики России в условиях рыночных отношений в неразрывной связи с осуществлением мер по защите и улучшению окружающей среды, сбережению и восстановлению природных ресурсов.

В соответствии с ним был принят документ, который должен иметь основополагающее значение при разработке прогнозов и программ социально-экономического развития, подготовке нормативных актов, принятии хозяйственных и иных решений - Концепция перехода РФ к устойчивому развитию, утвержденная Указом Президента РФ от 1 апреля 1994 г. № 440.

На основе рекомендаций и принципов, изложенных в документах, принятых на Конференции ООН по охране окружающей среды и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.), в Концепции определяются задачи, направления и условия перехода России «к устойчивому развитию, обеспечивающему сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей настоящих и будущих поколений людей».

К числу наиболее важных федеральных программ, утвержденных постановлениями Правительства РФ в 1995-1998 гг., относятся:

- Федеральная целевая программа «Леса России» на 1997-2000 гг., утвержденная Постановлением Правительства РФ от 26 сентября 1997 № 1240;
- Федеральная целевая программа «Мировой океан», утвержденная Постановлением Правительства от 10 августа 1998 № 919;
- Концепция федеральной целевой программы «Обеспечение населения России питьевой водой», утв. Постановлением Правительства РФ от 6 марта 1998 № 292;
- Федеральная целевая программа «Предотвращение опасных изменений климата и их отрицательных последствий», утв. Постановлением Правительства РФ от 19 октября 1996 № 1242;
- Федеральная целевая программа «Обращение с радиоактивными отходами и отработавшими ядерными материалами, их утилизация и захоронение на 1996-2005 гг. », утв. Постановлением Правительства РФ от 23 октября 1995 № 1030;
- Федеральная целевая программа «Оздоровление экологической обстановки на реке Волге и ее притоках, восстановление и прекращение деградации природных комплексов волжского бассейна» (Программа «Возрождение Волги»), утв. Постановлением Правительства РФ от 2 февраля 1996 № 95 и др.;
- Концепция государственной политики в области здорового питания населения РФ на период до 2005 г., утв. Постановлением Правительства РФ от 10 августа 1998 № 917.

3. Финансирование и материально-техническое обеспечение экологических программ и мероприятий. В соответствии с законодательством финансирование программ и мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей природной среды производится за счет:

- федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов;
- средств предприятий, организаций и учреждений;
- экологических фондов;
- фондов экологического страхования;
- кредитов банков;
- добровольных взносов юридических лиц и граждан;
- других источников (ст. 17 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»).

Финансирование экологических программ и мероприятий в федеральных, республиканских и других бюджетах выделяется отдельной строкой и обеспечивается материально-техническими ресурсами.

В настоящее время наблюдается значительное сокращение объема средств, выделяемых на осуществление мероприятий по охране окружающей среды из федерального и местных бюджетов. В связи с этим важным источником финансирования становятся экологические фонды.

Экологические фонды представляют собой единую внебюджетную систему государственных фондов, объединяющую федеральный, республиканские и местные фонды, которые образуются из средств, поступающих от предприятий, организаций, учреждений, граждан, а также иностранных юридических лиц и граждан, в том числе:

- сумм, полученных по искам о возмещении вреда и штрафов за экологические правонарушения;
- платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, размещение отходов и другие виды загрязнения;
- средств от реализации конфискованных орудий охоты и рыболовства, незаконно добытой с их помощью продукции;
- процентов, полученных в виде дивидендов по вкладам от долевого использования собственных средств фонда в деятельности предприятий и юридических лиц;
- инвалютных поступлений от юридических лиц и граждан.

Экологические фонды расходуются на решение неотложных природо-охранительных задач, воспроизводство природных ресурсов, научные исследования, внедрение экологически чистых технологий, строительство очистных сооружений, восстановление потерь в окружающей природной среде, компенсацию вреда здоровью граждан, причиненного загрязнением окружающей среды, развитие экологического воспитания и образования и др.

Помимо рассмотренных фондов могут создаваться также фонды **экологического страхования** с целью добровольного и обязательного страхования юридических лиц и граждан, объектов их собственности

и доходов на случай экологического вреда. Их средства используются на прогнозирование, предотвращение и ликвидацию последствий экологических и стихийных бедствий, аварий и катастроф.

4. Установление правил и норм по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды; стандартизация в сфере экологии. Органы государственного экологического управления в пределах своей компетенции принимают нормативные акты, содержащие правила, требования и нормы по рациональному использованию, воспроизводству и охране земель, лесов, вод, недр, животного мира и других природных ресурсов. Эти акты являются важнейшей составной частью экологического законодательства.

Большую роль в регулировании охраны окружающей природной среды играет **стандартизация (нормирование)**, то есть создание научно обоснованных показателей и нормативов качества природной среды, ее охраны и улучшения, а также деятельности по использованию природных ресурсов, созданию приборов контроля за состоянием природной среды и т. д.

Нормирование качества окружающей природной среды производится с целью установления предельно допустимых норм воздействия на нее, гарантирующих экологическую безопасность населения и сохранение генетического фонда, обеспечивающих рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов в условиях устойчивого развития хозяйственной деятельности.

Нормативы предельно допустимого вредного воздействия основываются на медицинских, технических и других показателях, то есть разрабатываются с учетом вредности того или иного воздействия для здоровья людей, а также с учетом уровня технического состояния производственных и других объектов и возможностей предотвращения вредного воздействия их деятельности на окружающую среду.

Указанные нормативы разрабатываются и утверждаются специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей природной среды – Госкомэкологией России, Госстандартом России, Государственной санитарно-эпидемиологической службой РФ, Госгортехнадзором России, Госатомнадзором России, Госгидрометом и др.

Нормативы предельно допустимого вредного воздействия имеют юридическое значение, так как закрепляются в нормативно-правовых актах и являются обязательными для исполнения. Они выступают критериями правомерности поведения субъектов экологических отношений, и за их нарушение установлена юридическая ответственность.

Система экологических стандартов включает в себя нормативы предельных воздействий на окружающую среду (производственных, территориальных и др.), нормативы организации охраны окружающей среды и контроля за ее качеством, а также стандарты, определяющие экологические понятия и термины.

Наиболее важное значение среди них имеют нормативы предельно допустимых воздействий на окружающую природную среду:

- нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ (ПДК) в воздухе, воде и почве. ПДК установлены для нескольких сотен химических веществ при их изолированном действии и их комбинаций в мг/куб. м (двуокиси азота, бензола, окиси углерода, пыли, сажи, свинца, ртути, фенола, хлора и т. д.);

- нормативы предельно допустимых уровней вредных физических воздействий (ПДУ), таких, как шум, вибрация, ультразвук, радиация, магнитные поля и др., для которых приняты различные единицы измерения (например, децибелы - для шума, мВт/кв. см - для электромагнитных полей, мБэр/час - для радиационного облучения и др.). Они устанавливаются на уровне, обеспечивающем сохранение здоровья и трудоспособности людей, охрану растительного и животного мира, благоприятную для жизни окружающую природную среду;

- нормативы предельно допустимых выбросов и сбросов вредных веществ в воду, воздух, почву (ПДВ). Они устанавливаются с учетом производственных мощностей объекта (источника загрязнения), данных о наличии мутагенного эффекта и иных вредных последствий по каждому источнику загрязнения согласно действующим нормативам ПДК. Источники загрязнения должны также соблюдать установленные уровни шума, вибрации, электромагнитных полей и других вредных физических воздействий (ПДУ).

Эти нормативы в отличие от предыдущих являются по существу индивидуальными для каждого источника загрязнения (вредного физического воздействия) и фиксируются в разрешениях (лицензиях), выдаваемых компетентными государственными органами;

- предельно допустимые нормы нагрузки на окружающую природную среду. Это комплексные нормативы, учитывающие суммарное хозяйственное и рекреационное воздействие на окружающую среду и потенциальные возможности природы при формировании территориально-производственных комплексов, развитии промышленности, сельского хозяйства, строительстве и реконструкции городов и других населенных пунктов с целью обеспечения благоприятных условий жизни населения, недопущения разрушения естественных экологических систем, необратимых изменений в окружающей природной среде.

В сфере охраны окружающей природной среды применяются также предельно допустимые нормы использования агрохимикатов в сельском хозяйстве (минеральных удобрений, пестицидов, гербицидов, стимуляторов роста и др.), нормативы предельно допустимых остаточных количеств химических веществ в продуктах питания (минимально допустимые дозы, безвредные для здоровья человека), нормативы санитарных и защитных зон для охраняемых водоемов и иных источников водоснабжения, курортных, лечебно-оздоровительных зон, экологические требования к продукции, новым технике, технологии, материалам, веществам и т. д., а также другие нормативы.

5. Распределение и перераспределение природных ресурсов; лицензирование и лимитирование природопользования и охраны окружающей природной среды. Данная функция подразумевает осуществление государственными органами деятельности по предоставлению природных объектов в поль-

зование, собственность, аренду, а также их изъятие у природопользователей по основаниям, установленным в законе.

Деятельность по распределению и перераспределению природных ресурсов проводится в рамках государственной системы лицензирования и лимитирования использования природных ресурсов, то есть путем выдачи или аннулирования соответствующих лицензий на право пользования природными ресурсами, а также определения предельных объемов такого использования (изъятия природных ресурсов или загрязнения окружающей природной среды) - лимитов. Общие вопросы лицензирования и установления лимитов в сфере природопользования рассматриваются в предыдущем разделе учебного пособия, а конкретный порядок предоставления отдельных видов природных ресурсов - в соответствующих темах, посвященных правовому режиму земель, лесов, вод, недр и др.

6. Пространственно-территориальное устройство природных ресурсов. Пространственно-территориальное устройство природных ресурсов представляет собой систему мероприятий, направленных на обеспечение реальной возможности использования природного объекта, предоставленного в пользование, и предполагает осуществление взаимосвязанных действий по обоснованию и определению границ выделяемого природного объекта, установлению их на местности, разработке планов и схем их использования, отводу соответствующих участков земель, лесов, вод, недр и т. д., составлению проектов внутрихозяйственной организации их территорий. Эта деятельность осуществляется на основе топографо-геодезических, картографических работ, инвентаризации, обследования, надзора за проведением устроительных проектов и т. д.

Функции землеустройства, лесоустройства, недропользования и др. регламентируются законодательством о соответствующих видах природных ресурсов (например, ст. 112-114 Земельного кодекса РФ, ст. 7 Закона РФ «О недрах», ст. 72, 73 Лесного кодекса РФ и др.).

7. Контроль за рациональным использованием природных ресурсов и охраной окружающей природной среды. Контроль является важнейшей функцией государственного управления в любой его отрасли. Однако контроль в сфере экологии имеет особое значение в силу той роли, которую он способен играть в предупреждении экологических правонарушений, вред от которых, причиненный природной среде, зачастую оказывается необратимым.

Поэтому общей характеристике экологического контроля, его понятию и видам, методам его осуществления (включая экологическую экспертизу) посвящается специальный раздел данного учебного пособия (Тема 5).

8. Разрешение споров о праве природопользования; применение ответственности за экологические правонарушения.

Все споры, касающиеся предоставления и изъятия природных ресурсов, порядка и условий их использования, а также нарушения прав собственности, пользования, аренды и возмещения причиненных этим убытков, в настоящее время отнесены законодательством к рассмотрению судов: арбитражных судов, если споры возникают между юридическими лицами, или судов общей юрисдикции при разрешении споров с участием граждан (ст. 109 Лесного кодекса РФ, ст. 129 Водного кодекса РФ, ст. 57 Федерального Закона «О животном мире», п. 4 Указа Президента РФ «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» от 27 октября 1993 № 1767 и др.). Защита прав пользования природными объектами в административном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных федеральным законом. Решения, принимаемые при разрешении споров о праве природопользования в административном порядке, могут быть обжалованы в суд.

Для рассмотрения споров, возникающих между природопользователями, находящимися на территориях разных субъектов РФ, законодательством установлен особый порядок. Такие конфликты рассматриваются специально созданными комиссиями, образованными на паритетных началах из представителей заинтересованных субъектов (ст. 79 Закона РФ «Об охране окружающей природной среды»).

Процедура разрешения споров регламентируется законодательством о судопроизводстве.

Органы государственного экологического управления специальной компетенции участвуют в применении юридической ответственности за экологические правонарушения. Это может выражаться в предъявлении исков в суд о возмещении ущерба, причиненного экологическим правонарушением здоровью граждан, а также имуществу государства, юридических лиц и граждан; в наложении административных взысканий за нарушение экологических требований, направлении материалов о привлечении виновных в них лиц к дисциплинарной ответственности; в содействии компетентным правоохранительным органам в их деятельности по предупреждению и выявлению экологических преступлений, привлечению к уголовной ответственности лиц, их совершивших.

Экономический механизм охраны окружающей природной среды

В условиях формирования рыночной экономики при осуществлении функций государственного экологического управления наряду с использованием административных методов все большее значение приобретают экономические средства обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей природной среды. В связи с этим Закон РФ «Об охране окружающей природной среды» вводит понятие экономического механизма охраны окружающей природной среды и определяет его задачи и основные эле-

менты. К числу последних Закон относит рассмотренные выше экономические аспекты учета природных ресурсов, финансирование экологических мероприятий, создание и расходование экологических фондов, экологическое страхование, платность природопользования, а также экологическое стимулирование, которое может выражаться в льготном кредитовании и налогообложении предприятий и организаций при осуществлении ими деятельности, обеспечивающей природоохранительный эффект (внедрение малоотходных и безотходных технологий, использование вторичного сырья и т. д.), в применении поощрительных цен и надбавок за экологически чистую продукцию и др.

Глава 5. ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ И ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Понятие и объекты экологического контроля

Экологический контроль представляет собой одну из основных функций государственного экологического управления. Его конечной **целью** является поддержание благоприятного качества окружающей природной среды посредством обеспечения выполнения экологических правил и норм всеми субъектами, деятельность которых связана с использованием природных ресурсов или влияет на состояние окружающей природной среды.

Исходя из задач **экологического контроля**, предусмотренных Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды» (ст. 68), можно определить его как совокупность государственных и общественных мероприятий по наблюдению за состоянием природной среды и ее изменением под влиянием хозяйственной и иной деятельности, проверке соблюдения экологических требований предприятиями, организациями, учреждениями, должностными лицами и гражданами.

Объектами экологического контроля являются:

- природная среда, ее состояние и изменения;
- деятельность по выполнению обязательных планов и мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей природной среды;
- соблюдение законодательства, правил и нормативов в области природопользования и охраны окружающей природной среды.

В процессе осуществления экологического контроля применяются разнообразные **методы**: наблюдение за состоянием окружающей природной среды; сбор, анализ и обобщение информации; проверка выполнения экологических правил и норм; проведение экологической экспертизы; предупреждение и пресечение экологических правонарушений; принятие мер для возмещения экологического вреда, привлечения виновных лиц административной и уголовной ответственности и др.

Система экологического контроля

В систему экологического контроля входят: государственная служба наблюдения за состоянием окружающей природной среды, государственный, производственный и общественный контроль (ст. 68 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»).

Государственная служба наблюдения за состоянием окружающей природной среды (экологический мониторинг) имеет своими задачами:

- наблюдение за состоянием окружающей природной среды и отдельных природных объектов, за происходящими в ней физическими, химическими, биологическими процессами, за уровнем загрязнения почв, атмосферного воздуха, водных объектов, последствиями его влияния на растительный и животный мир, здоровье человека;
- обобщение и оценку полученной информации о состоянии окружающей природной среды;
- прогнозирование изменений состояния окружающей природной среды с целью предупреждения его отрицательных экологических последствий;
- обеспечение информацией о состоянии и изменениях окружающей природной среды заинтересованных организаций и населения.

В зависимости от объектов экологического мониторинга он подразделяется на общий - мониторинг окружающей природной среды, и отраслевой - мониторинг природных объектов.

Порядок организации и проведения государственного экологического мониторинга регулируется федеральными законами (Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды», Лесным, Водным, Земельным кодексами, законами о недрах, о животном мире и т. д.) и другими актами экологического законодательства.

Организационной основой государственного экологического мониторинга является федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. В структуру этого органа входят подразделения различного уровня, на которые возложены функции по проведению экологического мониторинга: посты и станции наблюдения, осуществляющие сбор информации об окружающей природной среде; территориальные, региональные центры наблюдения, научно-исследовательские учреждения, которые проводят анализ и оценку полученных данных, разрабатывают прогнозы. Компетенция Росгидромета охватывает мониторинг поверхностных пресных вод и морской среды, почв, атмосферного воздуха, околосредного пространства и др.

Отраслевой мониторинг осуществляется специально уполномоченными органами государственного экологического управления по отдельным видам природных ресурсов.

Мониторинг земель - система наблюдения за состоянием земельного фонда для своевременного выявления изменений, их оценки, предупреждения и устранения последствий негативных процессов (ст. 109 Земельного кодекса РСФСР). Он проводится Государственным комитетом РФ по земельной политике.

Мониторинг лесов - система наблюдений, оценки и прогноза состояния и динамики лесного фонда (ст. 69 Лесного кодекса РФ). Его осуществление возложено на Федеральную службу лесного хозяйства России.

Мониторинг водных объектов - система регулярных наблюдений за гидрологическими, гидрогеологическими и гидрогеохимическими показателями их состояния, обеспечивающая сбор, передачу и обработку полученной информации в целях своевременного выявления негативных процессов, прогнозирования их развития, предотвращения вредных последствий и определения степени эффективности осуществляемых водоохранных мероприятий. Указанный мониторинг возложен на органы управления водным хозяйством в составе Министерства природных ресурсов РФ совместно с органами управления использованием и охраной недр, а также Росгидромета и Госкомэкологии России (ст. 78 Водного кодекса РФ).

Мониторинг объектов животного мира - система регулярных наблюдений за распространением, численностью, физическим состоянием объектов животного мира, структурой, качеством и площадью среды их обитания (ст. 15 Федерального Закона «О животном мире»). Этот мониторинг осуществляется органами Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ, Государственного комитета РФ по рыболовству, Госкомэкологии России, Рослесхоза и др.

В осуществлении государственного экологического мониторинга принимает участие и ряд других органов специального управления в пределах своей компетенции - Государственная санитарно-эпидемиологическая служба, Госгортехнадзор, Госатомнадзор и др.

Мониторинги отдельных природных ресурсов (отраслевые) являются составными частями системы государственного мониторинга окружающей природной среды.

Общее руководство созданием и функционированием единой государственной системы экологического мониторинга осуществляет в установленном порядке Госкомэкология России (п. 7 Положения о Государственном комитете РФ по охране окружающей среды).

Государственный экологический контроль представляет собой один из видов административно-управленческой деятельности и предполагает в отличие от мониторинга не только сбор и анализ необходимой информации, но и проверку соблюдения экологических требований и нормативов субъектами природопользования, выявление нарушений экологического законодательства. Он носит надведомственный характер и включает в свою систему органы общей и специальной компетенции, осуществляющие управление в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среда. Особое место среди них занимают специальные природоохранные инспекции - государственная лесная охрана, охотничья инспекция, рыбоохрана, государственная санитарно-эпидемиологическая служба и др.

Организация и проведение государственного экологического контроля и обеспечение межотраслевой координации деятельности государственных органов в этой сфере возложены на Государственный комитет РФ по охране окружающей природной среды.

Должностные лица органов государственного экологического контроля в соответствии с их полномочиями имеют право в установленном порядке:

- посещать предприятия, организации и учреждения независимо от их форм собственности и подчинения, знакомиться с документами и иными материалами, необходимыми для выполнения их служебных обязанностей;

- проверять работу очистных сооружений, средств их контроля, соблюдение нормативов качества окружающей природной среды, природоохранительного законодательства, выполнение планов и мероприятий по охране окружающей природной среды;

- выдавать разрешения на право выброса, сброса, размещения вредных веществ;
- устанавливать по согласованию с органами санитарно-эпидемиологического надзора нормативы выбросов и сбросов вредных веществ стационарными источниками загрязнения окружающей природной среды;

- назначать государственную экологическую экспертизу, обеспечивать контроль за выполнением ее заключения;

- требовать устранения выявленных недостатков, давать в пределах предоставленных прав указания или заключения по размещению, проектированию, строительству, вводу в эксплуатацию и эксплуатации объектов;

- привлекать в установленном порядке виновных лиц к административной ответственности, направлять материалы о привлечении их к дисциплинарной и уголовной ответственности, предъявлять иски в суд (арбитражный суд) о возмещении вреда, причиненного окружающей природной среде или здоровью человека экологическими правонарушениями;

- принимать решения об ограничении, приостановлении, прекращении работы предприятий и любой деятельности, причиняющей вред окружающей природной среде и здоровью человека.

Решения государственных органов экологического контроля могут быть обжалованы в суд.

Производственный контроль осуществляется экологической службой предприятий, организаций и учреждений (должностными лицами, лабораториями, отделами и т. д. по охране окружающей среды), деятельность которых связана с использованием природных ресурсов или оказывает влияние на окружающую природную среду. Задача производственного экологического контроля - проверка выполнения планов и мероприятий по охране природы и оздоровлению окружающей среды, рациональному использованию и вос-

производству природных ресурсов, соблюдения нормативов качества окружающей природной среды, выполнения требований экологического законодательства на конкретном предприятии, в организации, учреждении. Он может выражаться в контроле за выбросами загрязняющих веществ, за выделением и освоением средств на природоохранные мероприятия, за работой очистных сооружений и т. д.

В рамках **общественного контроля** граждане и их организации, общественные объединения и экологические движения могут самостоятельно или совместно с государственными органами участвовать в реализации экологических мероприятий, проверке выполнения требований экологического законодательства предприятиями, организациями, учреждениями, должностными лицами и гражданами, выявлении и пресечении экологических правонарушений*.

* Полномочия граждан и общественных экологических объединений в данной сфере рассматриваются в главе 1 учебного пособия.

В охране окружающей природной среды принимают участие различные массовые общественные организации (профсоюзные, молодежные и др.), а также специализированные экологические формирования (общества охраны природы, экологические партии и др.). Расширяется деятельность экологических движений, объединяющих граждан в защиту отдельных природных объектов и комплексов, в связи с решением зональных экологических проблем (охраной озера Байкал, реки Волги и др.).

Важное звено экологического контроля - экологическая экспертиза, а также предшествующая ей оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС), которые образуют взаимосвязанный комплекс средств, обеспечивающих предупреждение экологически вредной деятельности и учет экологических требований на стадии принятия хозяйственных и иных решений.

Оценка воздействия на окружающую среду

В целях реализации ст. 41 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» и выполнения обязательств РФ в связи с подписанием международной Конвенции «Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» было принято Положение об оценке воздействия на окружающую среду в РФ, утвержденное приказом Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов от 18 июля 1994 № 222.

Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) - процедура учета экологических требований законодательства РФ при подготовке и принятии решений о социально-экономическом развитии общества. Она организуется и осуществляется с целью выявления и принятия необходимых и достаточных мер по предупреждению возможных неприемлемых для общества экологических и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации хозяйственной и другой деятельности.

Оценка воздействия на окружающую среду проводится при подготовке следующих видов обосновывающей документации:

- концепций, программ (в том числе инвестиционных) и планов отраслевого и территориального социально-экономического развития;
- схем комплексного использования и охраны природных ресурсов;
- градостроительной документации (генеральных планов городов, проектов и схем детальной планировки и т. д.);
- документации по созданию новой техники, технологии, материалов и веществ;
- предпроектных обоснований инвестиций в строительство, технико-экономических обоснований и проектов строительства новых, реконструкции и расширения действующих хозяйственных и иных объектов и комплексов (п. 2.1 Положения).

При подготовке документации, обосновывающей развитие ряда объектов и видов хозяйственной и иной деятельности, проведение ОВОС является обязательным. Перечень таких видов и объектов приводится в приложении к Положению об оценке воздействия на окружающую среду в РФ. Целесообразность проведения ОВОС по остальным видам и объектам деятельности определяется органами исполнительной власти субъектов РФ по представлению органов по охране окружающей природной среды.

Результатом проведения ОВОС является вывод о допустимости воздействия намечаемой им деятельности на окружающую среду.

Обосновывающая документация по реализации видов и объектов хозяйственной деятельности, содержащая результаты проведения ОВОС, представляется на государственную экологическую экспертизу.

Экологическая экспертиза

Экологическая экспертиза - это установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы (ст. 1 Федерального Закона «Об экологической экспертизе»).

Таким образом, сущность экологической экспертизы заключается в предварительной (на стадии принятия решения и разработки проекта) проверке соответствия хозяйственной деятельности экологиче-

ским требованиям, а ее цель - в предупреждении вредных экологических и иных последствий такой деятельности.

Правовой основой экологической экспертизы являются Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды», Федеральный Закон «Об экологической экспертизе», Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 698.

В зависимости от порядка организации и проведения экологическая экспертиза делится на два вида: государственная и общественная.

Государственная экологическая экспертиза организуется и проводится специально уполномоченными государственными органами. Исключительное право на ее проведение и соответствующие функции принадлежат Государственному комитету РФ по охране окружающей среды и его территориальным органам (ст. 13 Федерального Закона «Об экологической экспертизе», п. 6 Положения о Государственном комитете РФ по охране окружающей среды). Они наделены правом назначать экологическую экспертизу и контролировать выполнение ее требований. Государственная экологическая экспертиза может проводиться на двух уровнях - федеральном и субъектов РФ.

Общественная экологическая экспертиза организуется и проводится по инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также по инициативе органов местного самоуправления общественными организациями (объединениями), основным направлением деятельности которых в соответствии с их уставами является охрана окружающей среды, в том числе проведение экологической экспертизы.

Проведение государственной экологической экспертизы является обязательным в установленных законом случаях, а общественная экологическая экспертиза осуществляется в инициативном порядке. При этом общественная экологическая экспертиза может проводиться до государственной или одновременно с ней.

Участниками (субъектами) государственной экологической экспертизы выступают:

- специально уполномоченный государственный орган, организующий проведение экспертизы (орган системы Госкомэкологии России);
- экспертная комиссия (эксперты), формируемая специально уполномоченным органом по проведению экспертизы;
- заказчик документации, подлежащей экспертизе, - предприятие, организация, учреждение, в отношении объектов которого должна проводиться экологическая экспертиза.

Объектами экологической экспертизы могут быть принимаемые хозяйственные и иные решения; деятельность, оказывающая воздействие на окружающую природную среду, а также ее результаты.

Так, обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой на федеральном уровне, подлежат:

- проекты правовых актов РФ, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду;
- проекты комплексных и целевых федеральных программ;
- проекты генеральных планов развития территорий свободных экономических зон и территорий с особым режимом природопользования;
- проекты схем развития отраслей народного хозяйства;
- проекты генеральных схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил РФ;
- проекты инвестиционных программ;
- проекты комплексных схем охраны природы;
- технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации объектов хозяйственной деятельности;
- проекты международных договоров;
- договоры, предусматривающие использование природных ресурсов;
- материалы обоснования лицензий на осуществление деятельности, способной оказывать воздействие на окружающую природную среду;
- проекты технической документации на новую технику, технологию, материалы, вещества, сертифицируемые товары и услуги;
- проекты схем охраны и использования водных, лесных, земельных и других природных ресурсов, создания особо охраняемых природных территорий;
- иные виды документации.

Экологическая экспертиза основывается на **принципах**:

- презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы;
- комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий;
- обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы;
- достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу;

- независимости экспертов при осуществлении ими своих полномочий;
- научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы;
- гласности, участия общественных организаций, учета общественного мнения;
- ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы.

Стадии экспертного процесса подробно урегулированы законодательством. Его результатом становится **заключение экологической экспертизы** - документ, подготовленный экспертной комиссией, который содержит обоснованные выводы о допустимости воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и о возможности реализации объекта экологической экспертизы.

Заключение экспертной комиссии подлежит утверждению специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы, после чего оно приобретает статус заключения государственной экологической экспертизы. Аналогичный порядок утверждения предусмотрен законом и для заключения общественной экологической экспертизы.

Заключение экологической экспертизы может быть положительным или отрицательным. Положительное заключение является одним из обязательных условий финансирования и реализации объекта экологической экспертизы. Правовым последствием отрицательного заключения будет запрет реализации объекта экологической экспертизы.

Заключение экологической экспертизы может быть оспорено в судебном порядке.

Глава 6. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Понятие и основания ответственности за нарушения экологического законодательства

К числу важнейших средств обеспечения рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды принадлежит **юридическая ответственность за нарушение норм экологического законодательства**. Как и всякая юридическая ответственность, она представляет собой форму государственного принуждения к соблюдению норм права, которая выражается в обязанности лица претерпевать неблагоприятные последствия своего неправомерного поведения, связанные с применением санкций. В данном случае речь идет о принуждении к соблюдению норм экологического права, нарушение которых влечет указанные неблагоприятные последствия в виде мер ответственности, установленных законом.

Основаниями рассматриваемой юридической ответственности являются правонарушения в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды. Однако не всякое правонарушение, которое имеет отношение к природным объектам, является экологическим. Правонарушения, совершаемые в данной сфере, подразделяются на две основные группы:

1) нарушения, которые посягают на права и законные интересы собственников природных ресурсов и природопользователей, установленный порядок управления в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Это нарушения права государственной собственности на леса, воды, недра, животный мир: незаконные сделки с природными ресурсами (купля-продажа, мена, дарение и др.), самовольное пользование природными объектами, самовольная передача (переуступка) права пользования ими. К данной группе правонарушений можно отнести и такие специфические для отдельных видов природных ресурсов нарушения, как уничтожение межевых знаков землепользования, повреждение водохозяйственных сооружений, систематическое нарушение порядка внесения платы за пользование недрами, нарушение установленного порядка предоставления лицензий на пользование животным миром и т. д.

Указанные правонарушения не оказывают непосредственного отрицательного воздействия на окружающую природную среду, хотя в некоторых случаях они могут быть сопряжены с наступлением экологически вредных последствий, что придает им экологическое значение. Например, самовольное строительство на земельном участке, повлекшее порчу плодородного слоя почвы.

2) нарушения, направленные против окружающей природной среды или отдельных природных объектов - земель, лесов, вод, недр, животного мира и др. Такие правонарушения называются экологическими. Например, незаконная порубка леса, загрязнение водоемов, атмосферного воздуха, земель, уничтожение редких видов животных и др.

Понятие и состав экологического правонарушения

Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» определяет **экологическое правонарушение** как виновное противоправное деяние, нарушающее природоохранительное законодательство и причиняющее вред окружающей природной среде и здоровью человека (ст. 81).

Экологическое правонарушение имеет как общие признаки, присущие всем видам правонарушений, так и специфические признаки, характеризующие его состав. Состав экологического правонарушения включает в себя четыре элемента - субъект, объект, субъективную и объективную стороны.

Объектом экологического правонарушения являются общественные отношения по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей природной среды, обеспечению экологической безопасности населения, благоприятной для человека среды обитания.

Предметом данного правонарушения могут быть окружающая природная среда или ее отдельные компоненты, то есть такие природные объекты, которые находятся в естественной экологической связи с природной средой. Если такая связь прерывается, то имеют место правонарушения другого рода, не являющиеся экологическими. Например, хищение заготовленной древесины или рыбы из рыбохозяйственных товарных водоемов, уничтожение сельскохозяйственных либо домашних животных и т. д.*

* См. п. 11,18 Постановления Пленума Верховного Суда РФ «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» от 5 ноября 1998г. № 14.

Объективную сторону образуют противоправное поведение, его вредные последствия, а также причинная связь между противоправным поведением и наступившими вредными последствиями.

Противоправное поведение применительно к экологическому правонарушению означает нарушение норм экологического законодательства, закрепленных в нем требований, правил, нормативов по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей природной среды.

При этом противоправное деяние может выражаться как в активных действиях (например, незаконная охота), так и в бездействии, то есть невыполнении соответствующих правил (например, неиспользование очистных сооружений).

Вредные последствия противоправного деяния означают причинение вреда окружающей природной среде, ее отдельным объектам или здоровью человека, а также создание реальной угрозы причинения такого вреда.

Таким образом, экологический вред - важнейший признак экологического правонарушения. Он проявляется в загрязнении окружающей природной среды; истощении природных ресурсов; порче, повреждении, уничтожении природных объектов; разрушении естественных связей в природной среде, нарушении равновесия в экосистемах.

В конечном счете экологический вред направлен против интересов общества в чистой и благоприятной для жизни окружающей среде, то есть против здоровья человека и генетического благополучия будущих поколений людей. Следовательно, причинение вреда здоровью человека экологическим правонарушением осуществляется опосредованно - через ухудшение или разрушение окружающей природной среды как среды обитания людей.

Экологические правонарушения, причиняющие вред окружающей природной среде, здоровью людей, могут иметь так называемые материальные составы. К ним относятся, например, порча сельскохозяйственных земель, сверхнормативные потери полезных ископаемых при их добыче, загрязнение и засорение вод, незаконная порубка деревьев, повреждение леса сточными водами, химическими веществами и промышленными отходами и др.

Вместе с тем большинство экологических правонарушений сконструировано как формальные составы, для наступления ответственности за которые достаточно самого факта правонарушения. В таких случаях, как правило, речь идет о несоблюдении установленных законом правил, например, правил водопользования, охраны недр или среды обитания животных, пожарной безопасности в лесах, эксплуатации очистных сооружений и т. д.

Некоторые экологические правонарушения могут повлечь наступление ответственности при создании угрозы причинения экологического вреда. Например, нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов (ч. 1ст. 247 УК РФ). Как разъяснено в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения», создание угрозы причинения вреда здоровью человека или окружающей среде подразумевает возникновение такой ситуации или 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 при этом предполагает наличие конкретной опасности реально го причинения вреда здоровью человека или окружающей среде (п. 6).

Субъектами экологических правонарушений могут быть граждане и юридические лица. В некоторых составах экологических правонарушений предусмотрены специальные субъекты - должностные лица или лица, выполняющие управленческие функции в коммерческих организациях (например, ввод в эксплуатацию предприятий, не удовлетворяющих требованиям по охране окружающей среды, нарушение правил восстановления лесов и др.).

Важнейшим признаком **субъективной стороны** экологического правонарушения является вина. Составы экологических правонарушений характеризуются наличием как неосторожной, так и умышленной форм вины.

Нарушение правил рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды в случае формальных составов, как правило, бывает умышленным, причем целый ряд экологических правонарушений может быть совершен только с прямым умыслом (например, незаконная охота, незаконная добыча водных животных, незаконная порубка леса, уничтожение лесов путем поджога и др.).

Большинство экологических составов предполагает неосторожную вину по отношению к наступившим вредным последствиям, например, бесхозяйственное использование воды, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв, нарушение правил охраны окружающей природной среды при производстве работ, уничтожение лесов в результате неосторожного обращения с огнем и др.

Некоторые виды экологических правонарушений могут совершаться как умышленно, так и по неосторожности (засорение вод, загрязнение атмосферы, уничтожение критических местообитаний животных, занесенных в Красную книгу РФ и др.).

В случае причинения экологического вреда предприятием, учреждением, организацией, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающей природной среды (ст. 1079 Гражданского кодекса РФ, ст. 88 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»), ответственность в виде возмещения вреда наступает независимо от наличия вины, если причинитель вреда не докажет, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего*.

* Пункт 20 Постановления Пленума Верховного Суда РФ «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» от 5 ноября 1998г. № 14.

30. Виды экологических правонарушений

Экологические правонарушения можно классифицировать по нескольким основаниям:

- по видам природных ресурсов, которым причиняется ущерб, выделяются земельные, лесные, водные правонарушения, нарушения законодательства о недрах, о животном мире, атмосферном воздухе и т. д.;

- по характеру причиненного вреда - загрязнение окружающей природной среды и отдельных природных объектов (лесов, вод, недр, земель и др.); порча, повреждение, уничтожение природных объектов (порча земель, уничтожение животных, занесенных в Красную книгу, повреждение лесов сточными водами, химическими веществами, промышленными и коммунально-бытовыми отходами и др.); истощение природных ресурсов (истощение поверхностных и подземных вод, выборочная отработка богатых участков месторождений полезных ископаемых, приводящая к их необоснованным потерям и др.); нерациональное использование природных ресурсов (например, бесхозяйственное использование воды, нерациональное использование сельскохозяйственных земель и др.);

- по характеру применяемых санкций, то есть в зависимости от вида наступающей ответственности, - уголовные, административные, гражданско-правовые, дисциплинарные и иные правонарушения;

- по степени общественной опасности - экологические преступления (уголовные правонарушения) и экологические проступки (административные, гражданские, дисциплинарные правонарушения).

Виды ответственности, применяемой за экологические правонарушения

Особенность применения юридической ответственности за экологические правонарушения заключается в том, что нормы экологического законодательства являются отсылочными и предусматривают в большинстве случаев лишь перечни правонарушений применительно к отдельным видам природных ресурсов, а конкретные санкции за них установлены в других отраслях законодательства (уголовного, административного, гражданского и др.)*.

* См. например, Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» (ст. 84), Закон РФ «О недрах» (ст. 49), Федеральный Закон «О животном мире» (ст. 55), Земельный кодекс РСФСР (ст. 125), Федеральный Закон «Об особо охраняемых природных территориях» (ст. 36) и др.

Уголовная ответственность установлена за наиболее социально опасные деяния в сфере природопользования и охраны окружающей среды, предусмотренные Уголовным кодексом РФ, - экологические преступления.

В новом Уголовном кодексе РФ экологические преступления выделены в самостоятельную группу, которой посвящена специальная глава 26, содержащая 17 составов экологических преступлений (ст. 246-262). В нее вошли обновленные составы, действовавшие в УК РСФСР до 1997 г., а также новые составы преступлений.

Экологические преступления можно подразделить в зависимости от их предмета на **общие**, которые направлены против окружающей природной среды в целом (ст. 246-249, например, нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ, нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов и др.) и **специальные**, которые посягают на отдельные природные объекты (ст. 250-262). К последним относятся загрязнение вод, загрязнение атмосферы, порча земли, нарушение правил использования и охраны недр, незаконная добыча водных животных и растений, нарушение правил охраны рыбных запасов, незаконная охота, уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу РФ, незаконная порубка деревьев и кустарников, уничтожение или повреждение лесов, нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов и др.

В ряд статей УК РФ введены новые квалифицирующие признаки экологических составов преступлений - совершение противоправных деяний в зоне экологического бедствия или зоне чрезвычайной экологической ситуации, совершение деяния лицом с использованием своего служебного положения либо группой лиц по предварительному сговору или организованной группой (ст. 250, 254, 256, 258 и др.)

В юридической науке иногда выделяются так называемые «смежные составы», то есть преступления, которые хотя и имеют отношение к природным объектам, но не причиняют им непосредственного вреда, например, регистрация незаконных сделок с землей (ст. 170), нарушение правил сдачи государству драгоценных металлов и камней (ст. 192), нарушение санитарно-эпидемиологических правил (ст. 236), нарушение правил безопасности при проведении горных работ (ст. 216) и др.

Тесно связано с группой экологических преступлений и такое преступление, как экоцид (массовое уничтожение растительного и животного мира, отравление атмосферы или водных ресурсов, а также совершение иных действий, способных вызвать экологическую катастрофу (ст. 358), которое УК РФ относит к разделу о преступлениях против мира и безопасности человечества.

В УК РФ нашел отражение один из важнейших принципов экологического права - приоритет жизни и здоровья человека, права граждан РФ на благоприятную окружающую среду. Семь статей (246-248, 250-252, 254) содержат в качестве признаков составов причинение вреда здоровью человека или наступление смерти человека в результате экологического преступления.

В виде санкций за экологические преступления применяются штраф, лишение права заниматься определенной деятельностью или занимать определенные должности, исправительные работы, арест, ограничение свободы, лишение свободы на определенный срок и др.

Административная ответственность установлена за виновные противоправные деяния, нарушающие установленный экологический правопорядок и предусмотренные нормами административного законодательства. Административные правонарушения установлены Кодексом РСФСР об административных правонарушениях (ст. 46-48(1) и главой 7 «Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды, памятников истории и культуры» (ст. 50-86), а также некоторыми актами экологического законодательства (законами «Об охране окружающей природной среды», «О животном мире», «Об особо охраняемых природных территориях», Земельным кодексом РСФСР и др.).

Субъектами ее являются граждане и должностные лица. Однако Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды» предусмотрено, что административная ответственность может быть возложена на юридических лиц - предприятия, организации и учреждения (ст. 84).

Большая часть рассматриваемых административных проступков представляет собой нарушение правил рационального использования и охраны природных ресурсов, включая их нецелевое использование, а также нарушение права государственной собственности на природные ресурсы - незаконные сделки с природными объектами, самовольное пользование ими, самовольную переуступку права природопользования. Сюда относятся также порча, повреждение и уничтожение природных объектов.

Административная ответственность применяется специально уполномоченными органами государственного экологического управления: охотничьей инспекцией, службой лесной охраны, рыбоохраной, санитарно-эпидемиологической службой, органами охраны водных ресурсов, Госгортехнадзора, Госкомэкологии и др. (ст. 211, 212, 216, 219, 222 Кодекса об административных правонарушениях), а также иными органами и должностными лицами, предусмотренными законодательством (административными комиссиями местных органов власти, должностными лицами по охране территорий государственных заповедников и национальных парков и т. д.).

Ст. 199 КоАП РСФСР, ст. 34 Федерального Закона «Об особо охраняемых природных территориях».

Мерами административных взысканий служат предупреждение, штраф, конфискация орудий совершения правонарушения, лишение специальных прав (например, права охоты).

Ряд противоправных деяний в области природопользования и охраны окружающей среды может повлечь наступление как уголовной, так и административной ответственности. Отграничение экологических преступлений от экологических проступков происходит по признакам, установленным в законе: повторности совершения противоправного деяния, причинению крупного ущерба или существенного вреда и др. Так, в соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда РФ «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» от 5 ноября 1998 г. № 14 разграничение уголовно наказуемой незаконной охоты, незаконной добычи водных животных и растений и соответствующих административных проступков следует производить по признакам наличия крупного ущерба, применения транспортного средства, взрывчатых веществ и иных способов массового уничтожения животных, по обстоятельствам места совершения деяния (на территории заповедника, заказника, зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации и т. д.), и другим признакам, а разграничение подобных деяний в случае незаконной порубки деревьев и кустарников - по предмету и последствиям правонарушения (п. 13).

Гражданско-правовая ответственность за экологические правонарушения предусматривается Гражданским кодексом РФ и другими нормативными актами.

Она применяется судом общей юрисдикции или арбитражным судом и наступает независимо от привлечения к другим видам ответственности (уголовной, административной, дисциплинарной) по фактам причинения вреда окружающей природной среде или совершения незаконных сделок с природными ресурсами.

Субъектами гражданско-правовой ответственности являются граждане и юридические лица.

Согласно ст. 86 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» граждане и юридические лица, причинившие вред окружающей природной среде, здоровью и имуществу граждан, организаций,

государства загрязнением окружающей природной среды, порчей, уничтожением, повреждением, нерациональным использованием природных ресурсов, разрушением естественных экологических систем и другими правонарушениями, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с действующим законодательством. Это положение конкретизируется в нормах законов, регламентирующих правовой режим отдельных видов природных ресурсов (ст. 51 Закона РФ «О недрах», ст. 111 Лесного кодекса РФ, ст. 131 Водного кодекса РФ, ст. 36 Федерального Закона «Об особо охраняемых природных территориях», ст. 56 Федерального Закона «О животном мире», ст. 32 Федерального Закона «Об охране атмосферного воздуха», ст. 126 Земельного кодекса РСФСР).

Как известно, ущерб по нормам гражданского права подлежит возмещению в натуре либо в виде взыскания убытков. Однако возмещение экологического вреда обладает значительной спецификой. Особенность такого вреда состоит в его невосполнимости на основе денежного эквивалента и, как правило, необратимости наступивших вредных последствий. Этим обусловлены формы возмещения вреда, нанесенного природе, которое возможно лишь условно: в виде взыскания расходов на восстановление качества окружающей природной среды, проведение мероприятий по ее охране (очистка вод от загрязнения, воспроизводство диких животных и др.). Возмещение в натуре может быть произведено чрезвычайно редко (например, рекультивация земель с помощью специально снятого и хранимого плодородного слоя почвы), к тому же оно обычно требует длительного времени (к примеру, лесовосстановительные работы). Отдельные виды вреда вообще могут быть необратимыми (например, истребление редких животных, уничтожение памятников природы, истощение запасов полезных ископаемых и др.).

Отсутствие денежного эквивалента экологического вреда обуславливает и порядок определения размеров взыскания убытков - по так называемым таксам (условным денежным единицам возмещения вреда отдельным природным объектам - лесам, животному миру и др.) или методикам исчисления ущерба, предусмотренным специальными нормативными актами (например, в сфере охраны вод, атмосферного воздуха, недр). Они включают стоимость затрат государства на охрану соответствующих природных объектов, а также определенную денежную сумму в качестве наказания за экологическое правонарушение. Так, возмещение вреда, причиненного лесам и животному миру, осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства РФ «Об утверждении размеров неустоек за нарушение лесохозяйственных требований при отпуске древесины на корню в лесах РФ и такс для исчисления размеров взыскания за ущерб, причиненный лесному хозяйству нарушением лесного законодательства, в Российской Федерации» от 5 февраля 1992 г., Постановлением Правительства РФ «Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов» от 25 мая 1994 г. и др. Например, за незаконную добычу лосося установлена такса в размере 10 минимальных месячных размеров оплаты труда, белуги - 35, моржа - 400, морского котика - 150 и т. д.

При отсутствии указанных такс или специальных методик исчисления вреда убытки определяются в соответствии с общими положениями гражданского законодательства по стоимости фактических затрат на восстановление нарушенного состояния природной среды (работ по очистке и восстановлению природных объектов, приведению их в пригодное для использования состояние и др.) с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды (к примеру, компенсаций за погибший сельскохозяйственный урожай и т. д.).

Вред, причиненный здоровью граждан в результате неблагоприятного воздействия окружающей природной среды, также подлежит возмещению. При определении его величины учитываются: степень утраты трудоспособности потерпевшего, необходимые затраты на лечение и восстановление здоровья, на уход за больным, иные расходы и затраты, связанные с вынужденным изменением профессии, места жительства, а также моральный вред.

Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения применяется по нормам трудового и иного законодательства, если эти нарушения сопряжены с невыполнением трудовых или служебных обязанностей.

Субъектами дисциплинарной ответственности могут быть работники, должностные лица, руководители предприятий и организаций, отвечающие за состояние работы по охране природы.

В соответствии со ст. 82 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» дисциплинарная ответственность наступает за невыполнение должностными лицами и работниками обязательных планов и мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов, за нарушение экологических нормативов и иных требований природоохранительного законодательства, вытекающих из трудовой функции или должностного положения.

В качестве дисциплинарных взысканий применяются замечание, выговор, строгий выговор, увольнение и др.

Помимо рассмотренных основных видов юридической ответственности за экологические правонарушения могут применяться **специальные санкции**, установленные земельным, лесным, водным и другим законодательством за отдельные виды нарушений. Например, изъятие природного объекта в случае его неосвоения в течение определенного срока, использования его не по целевому назначению, нарушения экологических требований; ограничение, приостановление или прекращение права пользования природным объектом при нарушении правил его рационального использования и охраны (ст. 60, 89 Водного кодекса РФ, ст. 27, 28 Лесного кодекса РФ, ст. 20 Закона РФ «О недрах» и др.).

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Глава 7. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

Правовое регулирование земельных отношений

Понятие «земля» многозначно и употребляется во многих смыслах - как территория государства, планета, природный ресурс и др. С юридической точки зрения, земля представляет интерес в двух основных аспектах: экономическом и экологическом.

Экономическое значение земли состоит в том, что она является необходимым условием жизнедеятельности человека, вещественным фактором трудового процесса, главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве, а также поверхностью, пространственно-территориальным базисом для размещения и развития всех отраслей экономики, городов и т. д.

Экологическое значение земли заключается в том, что она представляет собой основу существования и воспроизводства человеческого общества, главное звено биосферы планеты, осуществляющее связь между всеми компонентами окружающей природной среды - воздухом, водой, животным и растительным миром, в том числе между органической и неорганической материей. В этом смысле земля понимается как почва - поверхностный слой определенной толщины, обладающий естественным плодородием, то есть способностью обеспечивать существование и развитие живых организмов.

Таким образом, юридически земля может рассматриваться, с одной стороны, в качестве объекта различных прав - собственности, пользования, аренды и др., а с другой, - как объект правовой охраны окружающей природной среды.

Отношения по поводу земли, то есть в связи с ее рациональным использованием и охраной в целях воспроизводства плодородия почв, улучшения природной среды и защиты прав на землю граждан и организаций, называются **земельными отношениями**.

Правовое регулирование земельных отношений осуществляется Конституцией РФ (ст. 9, 36), Земельным кодексом РСФСР 1991 г. (с последующими изменениями и дополнениями) и другими нормативными актами, совокупность которых составляет земельное законодательство. Наиболее важными среди них являются: федеральные законы «О мелиорации земель» 1996 г., «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» 1998 г., Закон РФ «О плате за землю» 1991 г., указы Президента РФ «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» от 27 октября 1993 № 1767, «О приведении земельного законодательства в соответствие с Конституцией РФ» от 24 декабря 1993 № 2287, «О продаже земельных участков гражданам и юридическим лицам при приватизации государственных и муниципальных предприятий» от 14 июня 1992 № 631, Постановление Правительства РФ «Об утверждении Порядка купли-продажи гражданами РФ земельных участков» от 30 мая 1993 № 503 и др.

Осуществляемые в настоящее время реформы в земельно-аграрной сфере вызывают необходимость обновления земельного законодательства, в частности, предполагается принять новый Земельный кодекс Российской Федерации.

Нормы, регулирующие земельные отношения, содержатся также в нормативных актах, определяющих правовой режим других природных ресурсов (Лесном, Водном кодексах РФ, Законе РФ «О недрах» и др.), гражданском законодательстве, законодательстве о сельскохозяйственных кооперативах, крестьянских (фермерских) хозяйствах и др.

Понятие и состав земельного фонда

Совокупность земель в пределах границ Российской Федерации образует земельный фонд. Он делится на несколько категорий земель в соответствии с их целевым назначением:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли населенных пунктов;
- земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, энергетики, обороны и иного назначения;
- земли природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса.

Каждая из перечисленных категорий земель обладает особенностями правового режима, установленного земельным законодательством.

Основную часть земельного фонда составляют **земли сельскохозяйственного назначения**, которыми признаются земли, предоставленные для нужд сельского хозяйства или предназначенные для этих целей (ст. 56 Земельного кодекса РСФСР). К ним относятся сельскохозяйственные угодья (пашня, сенокосы и пастбища, земли, занятые многолетними насаждениями и др.), а также земли, которые обслуживают вспомогательные нужды сельскохозяйственного производства (занятые постройками, дорогами, сооружениями и др.).

Специфика правового режима этой категории земель в отличие от других определяется в конечном счете использованием сельскохозяйственных земель в качестве основного средства производства. С учетом экономической и экологической значимости данных земель как наиболее ценных и плодородных в составе земельного фонда законодательство закрепляет особый порядок их использования и охраны, приоритет сельскохозяйственного землепользования. Это означает, что земли, признанные в установленном порядке пригодными для сельского хозяйства, предоставляются прежде всего для этих нужд. Для иных несельскохозяйственных целей (строительства предприятий, коммуникаций и т. д.) должны предоставляться земельные участки несельскохозяйственного назначения или непригодные для сельского хозяйства либо сельскохозяйственные угодья худшего качества, и лишь в исключительных случаях допускается изъятие плодородных сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных нужд. Изъятие особо ценных продуктивных земель законом не разрешается (ст. 24, 26, 27 Земельного кодекса РСФСР).

Земельное законодательство предусматривает также специальные обязанности землепользователей по рациональному использованию, сохранению и улучшению сельскохозяйственных земель.

Земли сельскохозяйственного назначения предоставляются субъектам для различных целей, связанных с ведением сельского хозяйства:

- гражданам - для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества;
- кооперативам граждан - для садоводства, животноводства и огородничества;
- сельскохозяйственным предприятиям и организациям различных форм собственности - для сельскохозяйственного производства;
- научно-исследовательским, учебным и другим сельскохозяйственным учреждениям, сельским общеобразовательным школам - для исследовательских, учебных целей и для сельскохозяйственного производства;
- несельскохозяйственным предприятиям, учреждениям и организациям, религиозным организациям - для ведения подсобного сельского хозяйства.

Все остальные категории земель имеют несельскохозяйственное назначение. Особенностью их правового режима является использование земли в качестве пространственного, операционного базиса, то есть места для развертывания хозяйственной деятельности людей. Каждая из этих категорий земель имеет конкретную цель использования, а ее правовой режим определяется характером и назначением тех объектов, которые на ней находятся: размещением и благоустройством городских и сельских поселений, развитием производительных сил, лесного и водного хозяйства и т. д.

Земли населенных пунктов представляют собой все земли в пределах городской, поселковой черты или черты сельских населенных пунктов. В свою очередь в состав этих земель входят земли застройки (занятые зданиями, сооружениями и др.), земли общего пользования (пути сообщения - улицы, площади, скверы, бульвары и др.), земли, занятые лесами, и др.

Земли промышленности, транспорта и другого несельскохозяйственного назначения - это земли, предоставленные предприятиям, учреждениям, организациям для осуществления возложенных на них специальных задач - строительства и эксплуатации объектов промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и т. д. Поэтому такие земли иногда называют землями специального несельскохозяйственного назначения. Особенностью их правового режима является установление зон с особыми условиями землепользования в целях нормальной эксплуатации указанных объектов и для обеспечения безопасности населения (санитарно-защитных зон предприятий, полос отвода железных и автомобильных дорог, зон охраны линий связи и электропередачи и др.).

К землям природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения относятся земли заповедников, заказников, национальных парков, памятников природы, истории и культуры, ботанических и дендрологических садов, курортов, земли для организации массового отдыха и туризма населения и др.

Правовой режим указанных земель отличается тем, что они полностью или частично исключены из хозяйственного использования. Изъятие земель природно-заповедного фонда, историко-культурного назначения и других особо охраняемых территорий не допускается (ст. 24 ЗК РСФСР).

Правовой режим **земель лесного фонда** регулируется как земельным, так и лесным законодательством. Земли лесного фонда - это земли, покрытые лесом или предназначенные для их восстановления (лесные земли), и не покрытые лесом, но предоставленные для нужд лесного хозяйства (ст. 94 ЗК РСФСР, ст. 8 Лесного кодекса РФ). Таким образом, правовой режим этой категории земель зависит от правового режима лесного фонда, в состав которого они входят в соответствии с Лесным кодексом РФ.

Землями водного фонда являются земли, занятые водными объектами (реками, озерами, ледниками и т. д.), а также прилегающие к водоемам земли, связанные с использованием и охраной вод (береговые полосы, полосы отвода, земли, занятые водохозяйственными сооружениями и др.). На правовой режим этих земель накладывает отпечаток режим самих водных объектов, поэтому он регулируется актами земельного и водного законодательства (например, ст. 12, 16, 112 Водного кодекса РФ).

Землями запаса являются все земли, не предоставленные каким-либо субъектам или в отношении которых право пользования прекращено (ст. 96 ЗК РСФСР).

Право собственности и другие вещные права на землю

В Российской Федерации юридически признаются несколько основных форм собственности на землю. Согласно нормам Конституции РФ, гражданского и земельного законодательства земля может находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Право **частной собственности** принадлежит гражданам и юридическим лицам.

Субъектами права **государственной собственности** на землю выступают Российская Федерация и субъекты РФ (республики, края, области, автономные образования, Москва и Санкт-Петербург), а **муниципальной** - различные муниципальные образования (города, районы, сельские поселения и др.).

От имени субъектов права государственной и муниципальной собственности правомочия собственников осуществляют соответствующие компетентные органы: они устанавливают правовой режим и порядок предоставления земель, распределяют земельные участки, взимают плату за землю, осуществляют контроль за использованием и охраной земель и т. д. Рассматриваемые земли непосредственно закрепляются за отдельными государственными и муниципальными предприятиями или учреждениями (ст. 214, 215 Гражданского кодекса РФ).

Государственной собственностью являются все земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований (ст. 214 ГК РФ). В составе этих земель выделяются федеральные земли, правовой статус которых регулируется специальными правовыми актами. Так, Указом Президента РФ «О федеральных природных ресурсах» установлено, что к федеральным могут относиться земельные участки, предоставленные для нужд обороны и безопасности страны, а также занятые объектами (энергетическими, транспортными, космическими, историко-культурными и др.), находящимися в федеральной собственности, земельные участки особо охраняемых природных территорий федерального значения (заповедников, национальных парков, курортов и др.).

Земельные участки могут также принадлежать нескольким субъектам на праве **общей собственности**. Граждане и юридические лица вправе образовывать общую долевую или совместную собственность путем объединения принадлежащих им земельных участков (например, общая долевая собственность членов сельскохозяйственных кооперативов, реорганизованных в акционерные общества колхозов и совхозов и др.), а также путем совместного приобретения земельных участков (например, общая совместная собственность на землю супругов, членов крестьянского хозяйства). Режим таких земель определяется по нормам гражданского законодательства об общей собственности двух или более лиц с изъятиями, установленными земельным законодательством.

В содержание права собственности на землю входят принадлежащие собственнику правомочия владения, пользования и распоряжения, которые осуществляются им свободно, по своему усмотрению, но лишь в той мере, в какой оборот земель допускается законом, а также если это не наносит ущерба окружающей природной среде (ст. 36 Конституции РФ, ст. 129, 209 ГК РФ и др.).

Правомочия собственника реализуются через комплекс конкретных прав и обязанностей, предоставленных ему земельным и гражданским законодательством.

Лица, имеющие в собственности земельные участки, вправе их продавать, дарить, обменивать, передавать по наследству (в том числе по завещанию), сдавать в аренду, отдавать в залог, а также передавать земельный участок или его часть в качестве взноса в уставные фонды (капиталы) акционерных обществ, товариществ, кооперативов постольку, поскольку соответствующие земли на основании закона не исключены из оборота или не ограничены в обороте^{*}.

^{*} Пункт 2 Указа Президента РФ «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» от 27 октября 1993 № 1767.

Государство, граждане, юридические лица, муниципальные образования могут передавать земли, находящиеся в их собственности, для использования другим лицам. В таких случаях возникают различные **виды вещных прав** на землю, принадлежащих лицам, которые не являются ее собственниками (ст. 216 Гражданского кодекса РФ): право пожизненного наследуемого владения землей, право постоянного или временного пользования ею, земельные сервитуты и др.

Характер и содержание рассматриваемых вещных прав определяются законом и волей собственника, который их предоставляет, поэтому они будут ограниченными, более узкими по объему по сравнению с правом собственности на землю. Содержание ограниченных вещных прав на землю складывается из правомочий владения и пользования земельным участком. Что касается распоряжения землей, то данное правомочие существенно ограничено либо совсем исключено. Так, согласно ст. 264 ГК РФ лица, не являющиеся собственниками земельных участков, осуществляют права владения и пользования земельным участком и не вправе распоряжаться им, если иное не предусмотрено законом или договором.

Земельные участки в **пожизненное наследуемое владение** предоставляются компетентными государственными органами из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Субъектами права пожизненного наследуемого владения землей могут быть только граждане.

Возможности распоряжения земельным участком для гражданина-землевладельца заключаются в праве передачи земли по наследству, а также в аренду или безвозмездное срочное пользование. В то же время совершение сделок, которые влекут или могут повлечь отчуждение земельного участка (продажа, залог и т. д.), прямо запрещено законом.

Субъектами права **постоянного (бессрочного) пользования** земельными участками могут быть как граждане, так и юридические лица. Предоставляются они также, как и в предыдущем случае, из госу-

дарственных или муниципальных земель. Кроме этого право постоянного пользования земельным участком может возникнуть у субъекта вместе с приобретением недвижимости (здания, сооружения и др.), которая на нем находится. Особенности правового положения земельных участков в связи с совершением подобных сделок регулируются нормами гражданского законодательства.

Наряду с правом владеть и пользоваться земельным участком землепользователь может передавать его в аренду и безвозмездное срочное пользование другим лицам, но только с согласия собственника земли.

Сервитутные права предполагают ограниченное пользование чужим земельным участком. В отличие от рассмотренных выше прав - это отдельные, строго определенные правомочия по использованию земли, которые устанавливаются для конкретных хозяйственных или потребительских целей. Например, для прохода или проезда через соседний земельный участок, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи, трубопроводов, обеспечения водоснабжения, мелиорации и других нужд.

Земельный сервитут устанавливается в интересах и по требованию лица, которому участок принадлежит на праве собственности (пожизненного наследуемого владения, постоянного пользования), соглашением между этим лицом и собственником соседнего земельного участка, а при недостижении соглашения - судом. В случае перехода прав на земельный участок, обремененный сервитутом, к другому лицу сервитут сохраняется. Однако сервитут не может быть самостоятельным предметом каких-либо сделок и не может передаваться каким-либо другим лицам. Собственник земельного участка, обремененного сервитутом, может требовать плату за пользование его земельным участком от лиц, в чьих интересах сервитут установлен.

Если основания, по которым был установлен земельный сервитут, отпадают или земельный участок в результате обременения сервитутом не может использоваться по назначению, то сервитут может прекратиться.

Использование земельного участка на законных основаниях лицами, не являющимися его собственниками, может реализовываться и в других правовых формах: в связи с передачей земли в аренду, в залог, в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных обществ, товариществ, кооперативов и др.

Право аренды земель представляет собой право срочного платного пользования земельным участком для определенных хозяйственных и иных целей.

Сторонами договора аренды выступают граждане, юридические лица, органы исполнительной власти (от имени государства - Российской Федерации и ее субъектов или муниципальных образований).

Сдавать земельные участки в аренду, то есть выступать арендодателями могут собственники земли, субъекты права пожизненного наследуемого владения и постоянного пользования земельным участком. Основные условия аренды земли (предмет, срок, цель, плата и др.) определяются в договоре аренды между сторонами и должны соответствовать земельному законодательству. Аренда может быть краткосрочной и долгосрочной.

Право аренды земли может быть предметом гражданско-правовых сделок - купли-продажи, залога и др., а также передаваться по наследству, вноситься в качестве взноса в уставный капитал коммерческих организаций*.

* См., например, п. 2 Постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка организации проведения торгов (аукционов, конкурсов) по продаже гражданам и юридическим лицам земельных участков, расположенных на территориях городских и сельских поселений, или права их аренды», ст. 5 Федерального Закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)», ст. 15 Федерального Закона «Об обществах с ограниченной ответственностью».

Залог земельных участков (ипотека) регулируется земельным и гражданским законодательством, а также специальным Федеральным Законом «Об ипотеке (залоге недвижимости)» 1998 г.

Залогодателями могут быть земельные собственники - граждане, их объединения, юридические лица. Ипотека земельных участков обычно устанавливается в обеспечение кредитных и заемных обязательств.

Предметом залога не могут быть земли в государственной и муниципальной собственности, а также сельскохозяйственные угодья из состава земель сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств и полевых земельных участков личных подсобных хозяйств (ст. 63 ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»). При общей долевой или совместной собственности на землю ипотека может быть установлена только на земельный участок, выданный в натуре из земель, находящихся в долевой или совместной собственности.

Заложенный земельный участок остается у залогодателя, который сохраняет права владения и пользования им. Распоряжение этим земельным участком возможно только с согласия залогодержателя (кроме завещания заложенного земельного участка).

Граждане РФ могут получить земельные участки в собственность, пожизненное наследуемое владение, постоянное или временное пользование, аренду для любых, не запрещенных законом целей: ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, дачного и гаражного строительства, предпринимательской деятельности и др.

Граждане, получившие земельные участки в бессрочное пользование, пожизненное наследуемое владение, аренду (кроме аренды у физических лиц), имеют право на предоставление и выкуп этих участков в собственность.

Собственники государственных и муниципальных предприятий, приватизированных как путем продажи на коммерческом, инвестиционном конкурсе или аукционе, так и путем преобразования в акционерные общества, могут приобретать в собственность или брать в аренду с правом приобретения в собственность земельные участки этого предприятия.

Таковыми же правами обладают граждане и их объединения, которым были предоставлены земельные участки на праве постоянного пользования или аренды для предпринимательской деятельности.

При этом не подлежат продаже земли общего пользования в населенных пунктах, земли природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного и рекреационного значения, земли, предоставленные для сельского хозяйства, использования и охраны недр и некоторые другие виды земель.

^{*} См. Указ Президента РФ «Об утверждении Порядка продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий, а также предоставленных гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности» от 14 июня 1992г. №631.

Понятие и содержание права землепользования

Все рассмотренные права на земельные участки приобретаются в конечном счете для того, чтобы использовать землю для удовлетворения хозяйственных и иных потребностей. Поэтому важнейшим институтом земельного права является **право землепользования** как система правовых норм, регулирующих общественные отношения по использованию земель. В субъективном смысле право землепользования - это совокупность прав и обязанностей субъекта в отношении приобретенного им земельного участка.

Субъектами права землепользования являются граждане и юридические лица, а его **объектами** - земельные участки, обособленные в результате отвода земель в натуре и его юридического оформления.

Праву землепользования присущ целевой и платный характер.

Целевое назначение земельного участка (для крестьянского хозяйства, садоводства, предпринимательской деятельности, жилищного строительства и т. д.) фиксируется в документах, удостоверяющих права на землю, и должно соблюдаться землепользователем. Законодательство устанавливает санкции за нарушение принципа целевого использования земель вплоть до изъятия земель.

Требования, связанные с соблюдением целевого назначения земель, предусмотрены законом и при совершении сделок с земельными участками. Так, не допускается изменение целевого назначения земель при их купле-продаже, а продажа земель, используемых в сельском хозяйстве, с изменением их целевого назначения, производится только по решению органов исполнительной власти субъектов РФ.

Принцип платности природопользования применительно к землям реализуется в нескольких основных формах. Закон РФ «О плате за землю» устанавливает три формы **платы за землю**: земельный налог, арендная плата, и нормативная цена земли.

Собственники земель, землевладельцы и землепользователи облагаются земельным налогом. Право устанавливать его минимальные ставки предоставлено органам власти субъектов РФ. Ставки определяются в рублях за единицу земельной площади и зависят от категории земель и их местоположения.

Арендаторы земель должны платить арендную плату. Размер, условия и сроки ее внесения предусматриваются договором между арендатором и арендодателем. При сдаче в аренду государственных и муниципальных земель органы исполнительной власти устанавливают базовые размеры арендной платы.

Нормативная цена земли характеризует стоимость земельных участков и устанавливается для обеспечения экономического регулирования земельных отношений, участия земель в гражданском обороте: при предоставлении земель в собственность, совершении гражданско-правовых сделок с землей, при переходе земель по наследству, получении банковского кредита под залог земельного участка, в качестве начальной цены при продаже земель с торгов и др.

Нормативная цена земли определяется ежегодно по оценочным зонам, административным районам, поселениям и их группам в кратных размерах к ставкам земельного налога на единицу земельной площади. При этом органы исполнительной власти могут устанавливать повышающие коэффициенты к размеру нормативной цены земли (не более 75% уровня рыночных цен), а также изменять (повышать или понижать) нормативную цену, но не более, чем на 25%.

^{*} Постановление Правительства РФ от 15 марта 1997 № 319 «О порядке определения нормативной цены земли».

Содержание права землепользования субъектов рассмотренных выше земельных прав (собственности, постоянного пользования, пожизненного наследуемого владения, аренды) составляют их конкретные права и обязанности по использованию земельного участка.

В зависимости от целевого назначения участка собственники земли, землевладельцы, землепользователи и арендаторы **имеют право**:

- самостоятельно хозяйствовать на земле;

- использовать в установленном порядке для нужд хозяйства имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, торф, лесные угодья, водные объекты, пресные подземные воды;

- возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные строения и сооружения;

- собственности на посевы и посадки сельскохозяйственных культур и насаждений;

- в установленном порядке производить оросительные, осушительные и другие мелиоративные работы, строить пруды и иные водоемы в соответствии с природоохранными требованиями использования земельных участков;

- на компенсацию вложенных затрат на повышение плодородия почв при добровольном отказе от земельного участка и на возмещение убытков в случае изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд.

Наряду с правами указанные субъекты несут **обязанности**:

- эффективно использовать землю в соответствии с ее целевым назначением, повышать ее плодородие, применять природоохранные технологии производства, не допускать ухудшения экологической обстановки на территории в результате своей хозяйственной деятельности;

- осуществлять комплекс мер по охране земель в соответствии с земельным законодательством;

- своевременно вносить плату за землю;

- не нарушать прав других субъектов земельных отношений, а также порядок пользования лесными угодьями, водными и другими природными объектами;

- своевременно представлять в соответствующие государственные органы установленные законом сведения о состоянии и использовании земель;

- вести любое строительство, руководствуясь действующими строительными правилами и по согласованию с заинтересованными государственными органами.

Основания возникновения и прекращения права землепользования

Основания возникновения данного права обусловлены прежде всего видом права землепользования, которое, как и всякое право пользования природными ресурсами, может быть общим и специальным.

Право общего землепользования представляет собой возможность для всех граждан пользоваться свободно и бесплатно земельными участками для проезда, прохода, отдыха и других целей и вытекает непосредственно из закона - Конституции РФ, гражданского, земельного, водного, лесного законодательства. Например, указанное право осуществляется на землях общего пользования в городах и других населенных пунктах. Эти земли состоят из земель, используемых в качестве путей сообщения (площади, улицы, дороги, проезды и др.), для удовлетворения культурно-бытовых и иных потребностей населения (парки, скверы, водоемы, пляжи, бульвары, кладбища и т. п.).

Лесное и водное законодательство устанавливает право граждан использовать земли лесного фонда в случае нахождения граждан в лесах, а также земли водного фонда при использовании водоемов общего пользования и прилегающих к ним участков для отдыха, купания и др. (ст. 86 Лесного кодекса РФ, ст. 88 Водного кодекса РФ).

Понятие права общего землепользования раскрывается также в ст. 262 Гражданского кодекса РФ^{*}, в которой сказано, что граждане имеют право свободно, без каких-либо разрешений находиться на не закрытых для общего доступа земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и использовать имеющиеся на этих участках природные объекты в пределах, допускаемых законом и иными правовыми актами, а также собственниками соответствующих земельных участков. Если земельный участок не огорожен либо его собственник иным способом ясно не обозначил, что вход на участок без его разрешения не допускается, любое лицо может пройти через участок при условии, что это не причиняет ущерба или беспокойства собственнику.

^{*} Гл. 17 ГК РФ (ст. 260 - 287) вводится в действие вместе с новым Земельным кодексом РФ.

Право специального землепользования в отличие от общего возникает из юридических фактов, совокупность которых образует достаточно сложный порядок приобретения земель. В настоящее время законом предусмотрено два основных способа приобретения земельных участков - гражданско-правовой и административно-правовой.

Гражданско-правовой способ означает возникновение земельных прав (права собственности, аренды, залога и др.) в результате заключения гражданско-правовых сделок и договоров - купли-продажи, мены, дарения, аренды, залога, наследования по закону и завещанию и т. д.

Совершение указанных сделок регулируется нормами гражданского законодательства: общими положениями о сделках и договорах, а также нормами, устанавливающими особенности содержания и заключения отдельных видов договоров. Наиболее подробно урегулированы вопросы заключения договоров купли-продажи и залога^{**}.

^{**} См. Постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка купли-продажи гражданами РФ земельных участков» от 30 мая 1993 № 503, «Об утверждении Порядка организации проведения торгов (аукционов, конкурсов) по продаже гражданам и юридическим лицам земельных участков, расположенных

на территориях городских и сельских поселений, и права их аренды» от 5 января 1998 № 2; Федеральный Закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» от 16 июля 1998 и др.

Так, продажа гражданами земельных участков или их частей оформляется договором купли-продажи (купчей).

Сделка купли-продажи земельного участка возможна лишь при отсутствии земельных споров по участку и совершается его собственником. При этом ни покупатель, ни продавец не могут изменить целевое назначение и режим использования земель (санитарно-защитные зоны, земли природоохранного, рекреационного, историко-культурного значения, а также право проезда по участку, технического обслуживания и ремонта зданий, сооружений, наземных и подземных коммуникаций и другие условия пользования).

Договор купли-продажи (купчая) должен быть нотариально удостоверен и зарегистрирован в районном (городском) земельном комитете. Регистрация производится после уплаты установленных налогов и пошлин. К купчей прилагается план участка, без которого купчая не подлежит регистрации. После этого покупателю выдается документ, удостоверяющий его право собственности на купленный земельный участок, а аналогичный документ продавца утрачивает силу или в него вносятся необходимые изменения.

Таким образом, сделки с землей требуют особого оформления и подлежат обязательной государственной регистрации. Право собственности и другие земельные права переходят на приобретателя лишь с момента регистрации соответствующей сделки. Регистрации подлежат все сделки с землей, включая договоры аренды, срочного (временного) пользования и установления земельных сервитутов.

Гражданам и юридическим лицам могут продаваться земельные участки под застройку на территориях городских и сельских поселений на торгах (путем выставления их на аукционы и конкурсы). В качестве продавца выступает орган государственной власти или местного самоуправления.

Административно-правовой способ приобретения земельных участков заключается в предоставлении их гражданам и юридическим лицам компетентными государственными органами в порядке отвода земель.

Органами, наделенными полномочиями по предоставлению (в собственность, постоянное пользование, пожизненное наследуемое владение, аренду) и изъятию земель, являются исполнительные органы власти (местные администрации).

Порядок предоставления земель подробно урегулирован законодательством*.

* См. Указы Президента РФ «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» от 27 октября 1993 № 1767, «О дополнительных мерах по наделению граждан земельными участками» от 23.04.93 № 480 и др.

Граждане, заинтересованные в предоставлении им земельного участка, подают заявление в соответствующую местную администрацию, обладающую правом предоставления участка. В заявлении должны быть указаны цель использования земельного участка, его предполагаемые размеры и местоположение. Заявление подлежит рассмотрению в месячный срок с момента его подачи. Принятое по нему решение (выписка из него) о предоставлении земельного участка либо об отказе в этих действиях выдается гражданину в семидневный срок с момента его принятия.

При предоставлении всего земельного участка бесплатно решение администрации является основанием для отвода земельного участка в натуре и выдачи земельным комитетом документов, удостоверяющих право на землю. При покупке всего земельного участка или его части решение администрации является основанием для заключения договора купли-продажи (между гражданином и местной администрацией) в нотариальном порядке. Расчеты, связанные с покупкой земельных участков, производятся через банки. На основании договора купли-продажи и документов об оплате осуществляется отвод земли в натуре и выдача документа, удостоверяющего право собственности на земельный участок.

Более сложный порядок предоставления земель установлен в случае отвода земель для строительства каких-либо объектов заинтересованным юридическим лицам - предприятиям, организациям, учреждениям. Он предполагает процедуру предварительного согласования места размещения объекта с рассмотрением ходатайств об изъятии и предоставлении таких земельных участков, обоснованием размеров и сроков их использования, выяснения общественного мнения по поводу предстоящего строительства и т. д. (ст. 28 Земельного кодекса РСФСР).

В отдельных случаях, предусмотренных законом, предоставление земельных участков требует соблюдения дополнительных условий, например, при выделении земель для крестьянского (фермерского) хозяйства, предпринимательской деятельности, оформлении права собственности на земельные доли в сельскохозяйственных коммерческих организациях (предприятиях) и др.**

** См. Закон РСФСР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», Указ Президента РФ «Об утверждении Порядка продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий, а также предоставленных гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности», Постановление Правительства РФ «О порядке осуществления прав собственников земельных долей и имущественных паев» от 1 февраля 1995 № 96 и др.

Документами, удостоверяющими права на землю, являются свидетельство (государственный акт) и договор.

Право собственности на землю, пожизненного наследуемого владения, бессрочного (постоянного) пользования земельным участком удостоверяются свидетельством (государственным актом), которое выдается соответствующим земельным комитетом по решению местной администрации.

При купле-продаже земельного участка и в других случаях перехода права собственности на землю свидетельство выдается указанным комитетом на основании договора купли-продажи или иных документов, подтверждающих переход права собственности.

Право аренды, временного (срочного) пользования, залога, установление земельного сервитута удостоверяются договорами, которые заключаются между сторонами и регистрируются земельным комитетом.

На земельные участки, переданные в собственность членам садоводческих товариществ, дачных кооперативов, по представлению соответствующих товариществ и кооперативов выдается документ, удостоверяющий право на землю, каждому их члену, а на земли общего пользования - этим товариществам или кооперативам.

Таков же порядок оформления земельной доли коллективных собственников - работников сельскохозяйственных предприятий (реорганизованных колхозов, сельскохозяйственных кооперативов, акционерных обществ, в том числе созданных на базе государственных сельскохозяйственных предприятий).

Рассмотренный выше порядок предоставления земель применяется, а также документы, оформляющие земельные права (свидетельства на право собственности на землю и государственные акты на право пожизненного наследуемого владения и бессрочного (постоянного) пользования землей) признаются действительными до начала выдачи свидетельств о государственной регистрации прав по форме, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 18.02.98 г. № 219 «Об утверждении Правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним», принятого во исполнение Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21.07.97 № 122 ФЗ.

Выдача свидетельств на право собственности на землю и государственных актов на право пожизненного наследуемого владения, бессрочного (постоянного) пользования землей прекращается со дня начала выдачи свидетельств о государственной регистрации прав¹.

¹ Пункт 3 Указа Президента РФ от 25.01.99 № 112 «О признании утратившими силу и об изменении некоторых актов Президента РФ».

Основаниями прекращения права землепользования служат юридические факты, в том числе изъятие земельных участков.

Изъятие земель допускается лишь в случаях, установленных в законе, а его общий порядок в основном аналогичен процедуре предоставления земель.

Изъятие земельных участков осуществляется в рамках их перераспределения в случае отсутствия свободных земель, необходимых для предоставления каким-либо субъектам (изъятие для государственных и муниципальных нужд), а также в качестве санкции за нарушение правил рационального использования и охраны земель (неосвоение земельного участка, использование его не по целевому назначению, нарушение экологических требований и нормативов в сфере землепользования и др.).

Законом подробно регламентируется порядок изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Изъятие земель у их собственников осуществляется путем выкупа. Законом предусмотрена необходимость заблаговременного предупреждения собственника и получения его согласия на изъятие земель (в случае несогласия вопрос решается в суде). При определении выкупной цены в нее включаются рыночная стоимость земельного участка и находящегося на нем недвижимого имущества, а также все убытки, причиненные собственнику изъятием земельного участка, включая убытки, которые он несет в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенную выгоду.

Конкретные размеры возмещения в таких случаях исчисляются в соответствии с «Положением о порядке возмещения убытков собственникам земли, землевладельцам, землепользователям, арендаторам и потерь сельскохозяйственного производства», утвержденным Постановлением Правительства РФ от 28 января 1993 № 77.

По соглашению с собственником земли (землевладельцем, землепользователем) ему может быть предоставлен взамен участка, изымаемого для государственных или муниципальных нужд, другой земельный участок с зачетом его стоимости в выкупную цену.

Помимо изъятия земельных участков права землепользования может **прекращаться** на основании таких юридических фактов как истечение срока пользования, ликвидация юридического лица-природопользователя или смерть гражданина-природопользователя, отказ от использования земельного участка и др.

Разрешение земельных споров

Права собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов защищаются законом.

Это обеспечивается, во-первых, тем, что закон запрещает вмешательство в их деятельность, связанную с использованием земли, со стороны государственных, хозяйственных и других органов и организаций, за исключением случаев нарушения земельного законодательства. Во-вторых, нарушенные права

субъектов земельных прав подлежат восстановлению в порядке рассмотрения земельных споров, а убытки, причиненные нарушением земельных прав, подлежат возмещению в полном объеме.

Все споры, связанные с приобретением, отчуждением, использованием земельных участков, а также иные земельные споры разрешаются в судебном порядке.

Решения местных администраций по земельным вопросам, в том числе и об отказе в предоставлении земельных участков, могут быть обжалованы в суд. Обжалование решений приостанавливает их исполнение. При рассмотрении дела об отказе в предоставлении земельного участка суд имеет право вынести решение, подтверждающее правильность отказа либо о неправомерности вынесенного решения. Решение суда в последнем случае является основанием для оформления права на данный участок и подлежит исполнению в установленном законом порядке.

Судами также рассматриваются имущественные споры, связанные с земельными отношениями, в том числе о возмещении убытков, о преимущественном праве наследования земельного участка и др.

Правовая охрана земель

Неоценимое значение земли для существования биосферы и жизнедеятельности человека предполагает необходимость ее всесторонней охраны.

Правовая охрана земель - это система закрепленных законом мер, направленных на обеспечение рационального использования земель, сохранение и повышение их плодородия, защиту от истощения и разрушения.

Охрана земель осуществляется на основе комплексного подхода к земельным угодьям как к сложным природным образованиям и ставит следующие **цели**:

- предотвратить деградацию и разрушение земель, другие неблагоприятные последствия хозяйственной деятельности путем стимулирования природоохранных технологий производства;
- обеспечить улучшение и восстановление земель, подвергшихся деградации или разрушению;
- создать механизм учета и проверки экологического состояния земель (ст. 100 Земельного кодекса РСФСР).

Законодательством предусматривается комплекс **мер** как **предупредительно-восстановительно-го характера**, так и **мер юридической ответственности** за нарушение земельно-правовых норм.

К мерам первой группы относятся государственный кадастровый учет и мониторинг земель, контроль за их состоянием и использованием, планирование мероприятий по охране земель, меры по восстановлению нарушенных земель, по возмещению убытков и выплате компенсаций субъектам земельных прав при ухудшении их земель в результате хозяйственной деятельности других субъектов, при изъятии земель для государственных или муниципальных нужд и др.

Предупредительное значение имеют многие нормы земельного законодательства, регулирующие рациональное использование и охрану земель, права и обязанности землепользователей, порядок предоставления и изъятия земель и т. д.

Основные правовые меры охраны земель реализуются путем установления нормативов загрязнения земель (предельно допустимых концентраций вредных химических, бактериальных, радиоактивных веществ в почве) и нормативов применения агрохимикатов (пестицидов, гербицидов, минеральных удобрений и др.) в сельском хозяйстве, проведения рекультивации нарушенных земель, восстановления их полезных свойств и своевременного вовлечения в хозяйственный оборот, установления обязанностей землепользователей по предотвращению вредных воздействий на земли хозяйственной деятельности.

В числе последних следует особо выделить обязанности землепользователей по:

- рациональной организации земельной территории;
- защите земель от засорения и загрязнения отходами производства, химическими и радиоактивными веществами, а также от водной и ветровой эрозии, подтопления и заболачивания, засоления и иссушения, от других процессов разрушения;
- использованию земель в соответствии с целевым назначением;
- приведению земель по миновании в них надобности в состояние, пригодное для дальнейшего использования.

Субъекты хозяйственной деятельности, которые производят работы с нарушением поверхности земель (строительство, добыча полезных ископаемых и т. д.), должны снимать, хранить и наносить плодородный слой почвы на рекультивируемые земли или на малопродуктивные угодья*.

* Постановление Правительства РФ от 23 февраля 1994 № 140 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы».

В случае невозможности восстановления деградированных сельскохозяйственных угодий, земель, загрязненных химическими и радиоактивными веществами, предусматривается консервация таких земель в установленном законом порядке**.

** См. Постановление Правительства РФ от 5 августа 1992 № 555 «Об утверждении порядка консервации деградированных сельскохозяйственных угодий и земель, загрязненных токсичными промышленными отходами и радиоактивными веществами»

При проектировании, размещении, строительстве и вводе в эксплуатацию новых и реконструированных объектов, строений и сооружений, а также внедрении новых технологий, отрицательно влияющих на состояние земель, должны предусматриваться и осуществляться мероприятия по охране земель. Оценка отрицательного влияния на состояние земель и эффективности предусмотренных защитных мероприятий производится по результатам государственной санитарно-гигиенической и экологической экспертизы, без положительного заключения которых запрещается внедрение новой техники и технологий, строительство (реконструкция) предприятий и других объектов (ст. 103 ЗК РСФСР).

Специальные требования установлены законом для **охраны сельскохозяйственных земель**.

Важное место среди них занимают положения, предусматривающие ограничения по изъятию сельскохозяйственных земель для несельскохозяйственных нужд, обеспечивающие приоритет сельскохозяйственного землепользования, содержание которого было рассмотрено выше.

Законодательство устанавливает обязанности сельскохозяйственных землепользователей по рациональному использованию земель; применению эффективных систем земледелия; борьбе с эрозией и другими вредными процессами, приводящими к разрушению почв; по проведению обязательных мероприятий, связанных с сохранением и улучшением земель, повышением почвенного плодородия.

Основные направления деятельности государственных органов, а также права и обязанности землепользователей в сфере сохранения, воспроизводства и повышения плодородия сельскохозяйственных земель регламентируются Федеральным Законом «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» от 16 июля 1998 г. В соответствии со ст. 8 данного закона собственники, владельцы, пользователи и арендаторы сельскохозяйственных земель обязаны:

- осуществлять сельскохозяйственное производство способами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель;
- соблюдать правила и нормативы проведения агротехнических, мелиоративных, противоэрозионных и агрохимических мероприятий;
- представлять сведения в компетентные органы об использовании агрохимикатов и о фактах загрязнения почв и деградации земель и др.

В целях повышения продуктивности и устойчивости земледелия, обеспечения гарантированного производства сельскохозяйственной продукции на основе сохранения и повышения плодородия земель, создания условий для вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых и малопродуктивных угодий проводится мелиорация земель.

Мелиорация - это коренное улучшение земель путем осуществления гидротехнических (оросительных, осушительных и др.), культуртехнических (расчистка, рыхление и др.), противоэрозионных, агролесомелиоративных (создание защитных лесонасаждений), химических (известкование и др.) и иных мероприятий. Правовые основы деятельности в области мелиорации устанавливает Федеральный Закон «О мелиорации земель» от 10 января 1996 г.

Правовая охрана земель обеспечивается также **мерами юридической ответственности**, которая применяется в случаях невыполнения установленных законодательством правил рационального использования и охраны земель.

Основаниями ответственности являются **земельные правонарушения**. Их перечень приводится в актах земельного законодательства (ст. 125 Земельного кодекса РСФСР, Указе Президента РФ от 16 декабря 1993 № 2162 «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы»), а конкретные санкции за них содержатся как в земельном, так и других отраслях законодательства - уголовном, административном, гражданском, трудовом.

Среди земельных правонарушений следует прежде всего выделить экологические, то есть нарушения, которые причиняют вред земле как охраняемому природному объекту. К их числу относятся загрязнение земель химическими и радиоактивными веществами, производственными отходами и сточными водами; порча и уничтожение плодородного слоя почвы; проектирование, строительство и эксплуатация объектов, отрицательно влияющих на состояние земель; невыполнение обязанностей по приведению временно занятых земель в состояние, пригодное для дальнейшего использования; нерациональное использование сельскохозяйственных земель; бесхозяйственное использование земель и невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв; нарушение режима использования земель природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного значения; использование земельных участков не в соответствии с целевым назначением и др.

Все иные земельные правонарушения, объектом посягательства которых являются вещные земельные права или порядок управления в сфере земельных отношений, не являются экологическими, хотя иногда и могут быть связаны с нарушением экологических требований. Это незаконные сделки с землей, самовольное занятие земель и самовольное строительство, самовольное отступление от проектов внутрихозяйственного землеустройства, несвоевременный возврат временно занимаемых земель, искажение учетных данных государственного земельного кадастра, систематическое невнесение платежей за землю, невыполнение предписаний государственных органов контроля за использованием земель, нарушение сроков рассмотрения заявлений граждан о предоставлении земельных участков и другие.

Указанные виды земельных правонарушений, как правило, влекут административную ответственность в виде штрафов, налагаемых на граждан и должностных лиц. Она предусмотрена ст. 50-53 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, нормами земельного законодательства и применяется специально уполномоченными органами государственного экологического управления - Госкомземом России, Госкомэкологией России, Государственной службой санитарно-эпидемиологического надзора и др.

В случае причинения земельным правонарушением значительного вреда земле, окружающей природной среде или здоровью человека, а также при наличии других признаков, указанных в законе, может наступать **уголовная ответственность** по ст. 254 (отравление, загрязнение или иная порча земель), ст. 170 (регистрация незаконных сделок с землей, искажение учетных данных государственного земельного кадастра и др.) Уголовного кодекса РФ.

Независимо от привлечения виновных лиц к административной и уголовной ответственности применяется **гражданско-правовая ответственность** в случае совершения незаконных сделок с землей или причинения вреда земле либо правам и законным интересам субъектов земельных отношений.

Размер убытков, подлежащих возмещению, определяется в полном объеме исходя из фактически причиненного ущерба и упущенной выгоды - стоимости поврежденных насаждений, незавершенного сельскохозяйственного производства, работ по очистке от загрязнения или рекультивации земель и т. д.

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

Приведение земельных участков в пригодное для использования состояние при их захламлении, самовольном занятии, снос самовольно возведенных строений производится виновными в этих нарушениях лицами своими силами или за их счет (ст. 126 ЗК РСФСР).

За нарушение экологических требований по рациональному использованию и охране земель, неосвоение земель, их нецелевое использование и другие нарушения могут применяться санкции, установленные земельным законодательством, в виде изъятия земельных участков, порядок осуществления которого был рассмотрен выше.

Глава 8. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР

Понятие и состав фонда недр

Недра - это часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающаяся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.

Ценность недр заключается в том, что они представляют собой источник полезных ископаемых, а также содержат запасы подземных, в том числе минеральных, вод, глубинное тепло, хранят памятники истории и культуры, выступают в качестве пространственного базиса для размещения различных объектов и сооружений, захоронения промышленных отходов, радиоактивных веществ и т. д.

Учитывая многостороннее значение недр, законодательство устанавливает, что **государственный фонд недр** составляют как используемые участки, так и неиспользуемые части недр в пределах территории Российской Федерации и ее континентального шельфа (ст. 2 Закона РФ «О недрах»).

Право собственности на недра

Недра в границах территории РФ (включая подземное пространство и содержащиеся в нем полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы) являются государственной собственностью.

Это означает, что недра изъяты из гражданского оборота. Участки недр не могут быть предметом сделок (купли-продажи, мены, дарения, вклада, залога, завещания, наследования) или отчуждаться в иной форме. Допускается лишь оборот прав пользования недрами, которые могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в пределах, установленных законом.

Что касается добытых из недр полезных ископаемых и иных ресурсов, то они представляют собой товарно-материальные ценности, которые могут находиться в собственности различных субъектов - государства, муниципальных образований, граждан, юридических лиц.

Правомочия, составляющие право государственной собственности на недра: владение, пользование и распоряжение ими, в пределах территории РФ осуществляются совместно Российской Федерацией и ее субъектами.

В соответствии с законодательством к участкам недр, находящимся в федеральной собственности, относятся те из них, которые имеют общегосударственное значение.

Для гарантированного обеспечения государственных потребностей РФ стратегическими и дефицитными видами ресурсов недр, наличие которых влияет на национальную безопасность РФ, обеспечивает основы ее суверенитета, а также для выполнения обязательств по международным договорам РФ отдельные участки недр, в том числе содержащие месторождения полезных ископаемых, могут получать статус объектов федерального значения.

От имени государства правомочия собственника реализуют его компетентные органы: общей компетенции (Федеральное Собрание, Президент, Правительство, местные администрации) и специальной компетенции (Министерство природных ресурсов РФ, Госкомэкология России, Федеральный горный и промышленный надзор России (Госгортехнадзор), Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности (Госатомнадзор) и другие).

Указанные органы осуществляют государственное регулирование в сфере **горных отношений**, то есть общественных отношений, связанных с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории России и ее континентального шельфа, а также в связи с использованием и захоронением отхо-

дов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, специфических минеральных ресурсов (торфа, сапропелей и др.), подземных вод (преамбула Закона РФ «О недрах»).

Государственное регулирование отношений недропользования осуществляется посредством управления, лицензирования, учета и контроля, принятия нормативных актов.

Законодательство о недрах

Законодательство, регулирующее горные отношения, складывается из ряда федеральных законов и других нормативных актов. основополагающим кодифицированным актом в системе законодательства о недрах является Закон РФ «О недрах» (в редакции 1995 г.).

К числу важнейших актов относятся: федеральные законы «О континентальном шельфе РФ» 1995 г., «Об исключительной экономической зоне РФ» 1998 г., «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» 1998 г., «О соглашениях о разделе продукции» 1995 г.

Специфические отношения, связанные с захоронением токсичных веществ и радиоактивных отходов, регламентируются федеральными законами «Об использовании атомной энергии» 1995 г., «Об отходах производства и потребления» 1998 г., «О радиационной безопасности населения» 1995 г. и др.

Важное место в сфере правового регулирования горных отношений занимают Положение о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденное Постановлением Верховного Совета РФ от 15 июля 1992 № 3314-1, Положение о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 2 февраля 1998 № 132, Положение о порядке и условиях взимания платежей за право на пользование недрами, акваторией и участками морского дна, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 28 октября 1992 № 828 и другие подзаконные нормативные акты.

Нормы, регулирующие отношения по использованию и охране недр, содержатся также в Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды», законах о правовом режиме природных ресурсов (Земельном, Водном, Лесном кодексах и др.), а также в административном, гражданском, уголовном и других отраслях законодательства.

Понятие и виды права пользования недрами

Право пользования недрами (в объективном смысле) - это система правовых норм, которые регулируют порядок и условия предоставления и использования недр, права и обязанности недропользователей. Для субъектов недропользования это право представляет собой совокупность конкретных прав и обязанностей, приобретаемых ими в связи с предоставлением участка недр в пользование.

В зависимости от целей использования недр право недропользования может подразделяться на следующие **виды**:

- для геологического изучения. Имеется в виду общее геологическое изучение (научно-исследовательские работы по получению данных о строении недр, протекающих в них процессах, режиме подземных вод, прогнозированию землетрясений, вулканической деятельности, палеонтологические изыскания и т. д.), а также поиск и оценка месторождений полезных ископаемых;

- для разведки и добычи полезных ископаемых, то есть извлечения из недр минерального сырья неорганического и органического происхождения, а также для использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;

- для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (туннелей, метрополитенов, трубопроводов, производственных объектов, хранилищ нефти и газа, захоронения отходов производства, сброса сточных вод и т. д.);

- для образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (научных и учебных полигонов, геологических заповедников, заказников, памятников природы, пещер и других подземных полостей);

- для сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов (ст. 6 Закона РФ «О недрах»).

Пользователями недр (субъектами права недропользования) могут быть любые субъекты предпринимательской деятельности независимо от форм собственности, в том числе юридические лица и граждане других государств.

Исключение составляет использование недр для добычи радиоактивного сырья и захоронения радиоактивных отходов и токсичных веществ - субъектами такого права недропользования могут быть только государственные предприятия и организации.

К пользователям недр или привлекаемым ими для использования недр лицам предъявляются требования о наличии специальной квалификации и опыта, подтвержденных государственной лицензией (свидетельством, дипломом).

Участниками горных правоотношений могут стать и лица, не являющиеся недропользователями. Так, граждане, выявившие признаки месторождения полезного ископаемого, редкого геологического образования, минералогического, палеонтологического образования, представляющего научную или культурную ценность, на ранее неизвестном участке недр, вправе его зарегистрировать и получить поощрительное вознаграждение. Если открытое месторождение имеет промышленную ценность, то лицо имеет право на государственное денежное вознаграждение (ст. 34 Закона РФ «О недрах»).

Объектами права недропользования являются обособленные в установленном законом порядке участки недр, предоставляемые субъектам в пользование.

Они могут выступать в виде горного отвода - геометризованного блока недр (в случае добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, образования особо охраняемых геологических объектов) или геологического отвода (в случае геологического изучения недр).

В границах горного отвода получивший его субъект имеет исключительное право осуществлять пользование недрами, а в границах геологического отвода могут одновременно проводить работы несколько пользователей недр.

Сроки пользования недрами

Право недропользования может быть срочным и бессрочным. Недра предоставляются в пользование:

- для геологического изучения - на срок до 5 лет;
- для добычи полезных ископаемых - на срок до 20 лет;
- при совмещении, указанных видов пользования - на срок до 25 лет.

Без ограничения срока недра предоставляются в пользование для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов и др.

Основания возникновения права недропользования

Предоставление недр в пользование осуществляется в соответствии с единым порядком выдачи лицензий, включающим информационную, научно-аналитическую, экономическую и юридическую подготовку материалов и их оформление, то есть государственной системой лицензирования.

Таким образом, основанием возникновения права недропользования является сложный юридический состав как совокупность юридических фактов, главное место среди которых занимает **лицензия** - специальное разрешение компетентного государственного органа по управлению использованием и охраной недр.

Лицензия представляет собой документ, удостоверяющий право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах и в соответствии с указанной целью в течение установленного срока при соблюдении заранее оговоренных условий. Лицензия необходима для получения всех видов права недропользования.

Она должна содержать: данные о пользователе, об органе, ее предоставившем, целевом назначении работ, границах участка недр, сроках, условиях платежей, уровне добычи минерального сырья и соглашение о его долевом распределении, требования по охране недр, окружающей среды, безопасного ведения работ, а также сведения о праве собственности на геологическую информацию и др.

Порядок и основания предоставления лицензий зависят от вида недропользования (целей использования недр) и подробно урегулированы Положением о порядке лицензирования пользования недрами.

По общему правилу предоставление лицензий на пользование недрами осуществляется через проведение **конкурсов и аукционов**. Основные критерии, которые при этом учитываются, - это научно-технический уровень представляемых на конкурсы и аукционы программ по геологическому изучению и использованию недр, полнота извлечения полезных ископаемых, вклад в социально-экономическое развитие территории, сроки реализации соответствующих программ, эффективность природоохранных мероприятий.

Законодательство устанавливает антимонопольные требования при пользовании недрами (ст. 17 Закона РФ «О недрах»). Запрещаются действия, направленные на:

- ограничение доступа к участию в конкурсе или аукционе юридических лиц и граждан, желающих приобрести право пользования недрами;
- уклонение от представления лицензий победителям конкурса или аукциона;
- замену конкурсов и аукционов прямыми переговорами;
- дискриминацию пользователей недр, создающих конкурирующие структуры;
- дискриминацию пользователей недр в предоставлении доступа к объектам транспорта и инфраструктуры.

По результатам конкурса или аукциона принимается **совместное решение** органа управления государственным фондом недр и органа исполнительной власти субъекта РФ. Данное решение служит основанием для выдачи лицензии.

Выдача, оформление и регистрация лицензий на право пользования недрами осуществляются государственными органами управления фондом недр.

Для пользования недрами континентального шельфа РФ необходимо решение Правительства РФ по результатам конкурса или аукциона.

На бесконкурсной основе предоставляются недра для использования:

- в целях захоронения радиоактивных отходов и токсичных веществ (на основании решения Правительства по согласованию с органами исполнительной власти субъектов РФ);
- в порядке реорганизации лицензий (при переходе права пользования к другому лицу, например, в случае реорганизации юридического лица);

- в целях геологического изучения недр (на основании решения органа управления фондом недр по согласованию с органом исполнительной власти субъекта РФ).

Особенности порядка предоставления недр в пользование определяются также видами полезных ископаемых, добыча которых производится.

Действующее законодательство подразделяет все полезные ископаемые на два основных вида: общераспространенные и необщераспространенные.

Общераспространенные распределены в недрах относительно равномерно и их месторождения встречаются повсеместно (например, песок, галька, гравий, глина, мел и др.). К необщераспространенным относятся все прочие полезные ископаемые (нефть, газ, металлические руды и др.). Эта классификация имеет важное юридическое значение.

Порядок пользования общераспространенными полезными ископаемыми устанавливается субъектами РФ.

Собственники, владельцы земельных участков имеют право, по своему усмотрению (свободно и бесплатно), в их границах осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров, а также устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения (ст. 19 Закона РФ «О недрах»).

Таким образом, право недропользования непосредственно вытекает из права на **земельный участок**. Связь указанных видов прав проявляется и в других случаях: предоставление лицензий на пользование недрами осуществляется при наличии предварительного согласия органа управления земельными ресурсами или собственника земель на отвод соответствующего земельного участка для целей недропользования. (ст. 11 Закона РФ «О недрах»). Отвод земельного участка и оформление земельных прав недропользователя производятся в общем порядке, предусмотренном земельным законодательством. Земельные участки, необходимые для проведения работ, связанных с геологическим изучением и использованием недр, временно или постоянно могут отчуждаться для государственных нужд с возмещением собственникам этих земельных участков их стоимости по решению органов исполнительной власти.

Следовательно, право недропользования не создает автоматически права на земельный участок, а лицензия - лишь основание для его получения. Недропользователь выступает субъектом одновременно двух самостоятельных прав - недропользования и землепользования.

Помимо лицензии конкретные условия недропользования могут определяться договором, который заключается уполномоченным на то органом государственной власти и владельцем лицензии. Так, стороны могут заключать **соглашение о разделе продукции**. Отношения, возникающие в процессе заключения, исполнения и прекращения таких соглашений, регламентируются Федеральным Законом «О соглашениях о разделе продукции».

Перечни участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции, устанавливаются законодательством.

Сторонами соглашения являются: Российская Федерация - от ее имени выступают Правительство РФ или исполнительный орган субъекта РФ, и инвесторы - граждане РФ и иностранцы, юридические лица и объединения юридических лиц, осуществляющие вложения средств в поиски, разведку и добычу полезных ископаемых.

Соглашения заключаются государством с победителем конкурса или аукциона, проводимых в порядке, установленном законодательством о недрах. Законом предусмотрены случаи бесконкурсного заключения соглашений. Соглашения, заключенные без проведения конкурса или аукциона, а также связанные с недропользованием на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне и на участках, отнесенных к особым государственным стратегическим интересам, должны утверждаться федеральным законом.

Соглашения о разделе продукции регулируют вопросы поисков, разведки, добычи минерального сырья, раздела произведенной продукции между государством и инвестором, а также ее транспортировки, хранения, переработки, использования и реализации.

Особенности приобретения и осуществления права недропользования предусмотрены законодательством также применительно к добыче отдельных видов общераспространенных полезных ископаемых.

В частности, государство сохраняет свою монополию на добычу радиоактивного сырья, захоронение радиоактивных отходов и токсичных веществ. В соответствии с Федеральным Законом «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» государству (Российской Федерации и ее субъектам) принадлежит преимущественное право на заключение договоров о приобретении в собственность добытых драгоценных металлов и драгоценных камней в целях пополнения Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ, золотого запаса РФ, государственных фондов драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов РФ (п. 5). Отдельные разведанные месторождения драгоценных металлов и драгоценных камней, состоящие на государственном учете, не передаются в пользование или изъяты из пользования и включаются в Федеральный фонд резервных месторождений.

Платность недропользования

Право недропользования является платным, за исключением использования недр для общего геологического изучения, создания особо охраняемых геологических объектов, а также добычи общераспро-

страненных полезных ископаемых и подземных вод собственниками и владельцами земельных участков для своих нужд.

Система платежей, взимаемых при пользовании недрами, включает: сбор за участие в конкурсе (аукционе) и выдачу лицензии; платежи за пользование недрами (их вносят все недропользователи); отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы (их вносят пользователи недр, осуществляющие добычу полезных ископаемых); акцизы (установлены на отдельные виды минерального сырья, добываемого из месторождений с относительно лучшими характеристиками).

Помимо этого пользователь недр уплачивает и другие платежи, сборы и налоги (за землю, акваторию и т. д.).

Форма внесения платы может быть как денежной, так и натуральной - в виде части объема добытой продукции, выполнения работ или оказания услуг.

Содержание права недропользования

Содержание права недропользования составляют права и обязанности субъектов по использованию недр. Конкретный набор таких прав и обязанностей зависит от вида пользования недрами.

Наиболее общие права и обязанности недропользователей закреплены Законом РФ «О недрах». В соответствии со ст. 22 **пользователь недр имеет право:**

- использовать предоставленный ему участок недр в соответствии с целями, обозначенными в лицензии;
- самостоятельно выбирать формы своей деятельности;
- использовать результаты своей деятельности (в соответствии с лицензией);
- использовать отходы своего горнодобывающего и другого производства, если иное не установлено в лицензии;
- ограничивать застройку площадей залегания полезных ископаемых в границах горного отвода;
- проводить геологическое изучение недр в границах горного отвода;
- обращаться в компетентные органы по поводу пересмотра условий лицензии при возникновении новых обстоятельств.

Вместе с тем **пользователь несет обязанности по:**

- соблюдению законодательства о недрах;
- соблюдению требований технических проектов, недопущению потерь, выборочной отработки полезных ископаемых;
- ведению геологической и иной документации и представлению достоверной геологической информации в компетентные государственные органы;
- безопасному ведению работ, связанных с недропользованием;
- соблюдению правил охраны недр, окружающей природной среды, а также зданий и сооружений от вредного влияния работ, связанных с недропользованием;
- приведению участков земли и других природных объектов в состояние, пригодное для дальнейшего использования;
- обеспечению сохранности или ликвидации горных выработок и буровых скважин в соответствующих случаях;
- выполнению условий лицензии;
- своевременному и правильному внесению платежей за пользование недрами.

Право недропользования 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 оно может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей природной среде.

Основания прекращения права недропользования

К числу наиболее общих **оснований прекращения** права недропользования относятся:

- истечение установленного в лицензии срока пользования;
- отказ владельца лицензии от права пользования недрами;
- возникновение условия, указанного в лицензии, с наступлением которого прекращается право недропользования;
- переоформление лицензии с нарушением требований закона.

Право пользования может быть досрочно прекращено, а также приостановлено или ограничено в случаях:

- возникновения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ по недропользованию;
- нарушения недропользователем существенных условий лицензии;
- систематического нарушения пользователем правил пользования недрами;
- возникновения чрезвычайных ситуаций (стихийных бедствий, военных действий и др.);
- если пользователь в течение установленного срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объемах;

- ликвидации предприятия-недропользователя;
- по инициативе владельца лицензии.

Порядок разрешения споров по вопросам пользования недрами

При возникновении споров о праве недропользования пользователь может защитить свои права в административном или судебном порядке (ст. 20, 50 Закона РФ «О недрах»).

Правовая охрана недр

Правовая охрана недр представляет собой урегулированную правом систему мер, направленную на обеспечение рационального использования недр, предупреждение их истощения и загрязнения в интересах удовлетворения потребностей экономики и населения, охраны окружающей природной среды.

Богатства недр относятся к числу исчерпаемых и невозобновляемых природных ресурсов, поэтому главной задачей и основной особенностью их охраны является организация рационального и комплексного использования в процессе их разведки и разработки с целью предотвращения расточительной и бесхозяйственной эксплуатации полезных ископаемых, потерь минерального сырья.

Исходя из этого **основными требованиями по охране недр** являются (ст. 23 Закона РФ «О недрах»):

- соблюдение установленного законодательством порядка предоставления недр и недопущение самовольного пользования;
- 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, предоставляемого в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- обеспечение наиболее полного извлечения запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов, а также достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах их запасов;
- охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений;
- предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с недропользованием (подземное хранение нефти, газа, захоронение вредных веществ и отходов, сброс сточных вод);
- предотвращение накопления промышленных и бытовых отходов на площадях водосбора и в местах залегания подземных вод.

Учитывая невозпроизводимый характер и экономическое значение минеральных богатств, заключенных в недрах, закон устанавливает **приоритет использования и охраны полезных ископаемых**. Участок недр, располагающий запасами месторождений полезных ископаемых, предоставляется в первую очередь для их разработки. Проектирование и строительство населенных пунктов, промышленных комплексов и других хозяйственных объектов разрешается только после получения заключения органов управления государственным фондом недр об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки.

Застройка площадей залегания полезных ископаемых или размещение в местах их залегания подземных сооружений допускается с разрешения органов управления фондом недр и горного надзора при условии обеспечения возможности извлечения полезных ископаемых или доказанности экономической целесообразности застройки.

Важнейшими направлениями деятельности по охране недр являются государственный учет, государственная экспертиза и государственная регистрация, которые осуществляются специально уполномоченными органами управления фондом недр.

Государственный учет осуществляется путем ведения государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых, а также государственного баланса запасов полезных ископаемых (ст. 30, 31 Закона РФ «О недрах»).

Государственный кадастр включает сведения по каждому месторождению полезных ископаемых (о количестве и качестве как основных, так и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, условиях их разработки, геолого-экономическую оценку).

С целью учета состояния минерально-сырьевой базы страны ведется **государственный баланс**, который содержит данные о количестве и качестве запасов каждого вида полезных ископаемых, их размещении, освоении, добыче, потерях, а также об обеспеченности промышленности разведанными запасами полезных ископаемых.

Государственная экспертиза проводится с целью создания условий для рационального комплексного использования недр, определения платы за пользование, границ участков недр, предоставляемых в пользование, и т. д. Экспертизе подлежат не только запасы полезных ископаемых, но и геологическая информация об участках недр, пригодных для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Предоставление недр в пользование может разрешаться только после проведения государственной экспертизы.

Государственной регистрации - включению в государственный реестр -подлежат участки недр, предоставляемые в пользование, работы по геологическому изучению недр, а также лицензии на пользование недрами.

К числу правовых мер охраны недр относятся также **обязанности субъектов права пользования недрами** по безопасному ведению работ, связанных с недропользованием, соблюдению порядка ликвидации и консервации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Строительство и эксплуатация предприятий по добыче полезных ископаемых, подземных сооружений различного назначения, проведение геологического изучения недр, а также ликвидация и консервация соответствующих предприятий и сооружений допускаются только при обеспечении безопасности жизни и здоровья работников этих предприятий, населения, проживающего в зоне влияния работ по недропользованию, и охраны окружающей природной среды (предотвращение ее загрязнения, нарушения водного баланса, оседания поверхности земли и т. д.).

В случае нарушения перечисленных требований по охране недр право пользования недрами может быть ограничено, приостановлено или прекращено компетентными государственными органами.

Специфической особенностью деятельности по охране недр является **охрана геологической информации**.

Информация о геологическом строении недр, полезных ископаемых, условиях их разработки и т. д. может находиться в государственной собственности (если она получена недропользователем за счет государственных средств) или в собственности недропользователя (если она получена за счет его собственных средств). Она представляется в государственный фонд геологической информации (в последнем случае - с условием ее использования в коммерческих целях).

Должностные лица государственных фондов геологической информации обязаны обеспечить конфиденциальность представляемой им информации и несут ответственность за ее несанкционированное разглашение.

Необходимым элементом деятельности по охране недр является **государственный контроль** в сфере отношений недропользования.

Государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр осуществляется органами государственного геологического контроля и органами государственного горного надзора во взаимодействии с природоохранными и иными контрольными органами, в том числе правоохранительными*.

* Положение о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 2 февраля 1998 № 132.

Особая форма правовой охраны недр состоит в **заповедной охране** уникальных геологических объектов. Редкие геологические обнажения, минералогические образования, палеонтологические объекты и другие участки недр, представляющие особую научную или культурную ценность, могут быть объявлены геологическими заповедниками, заказниками либо памятниками природы или культуры.

Ответственность за нарушения законодательства о недрах

Нарушение установленных законом правил и мер по охране и рациональному использованию недр влечет за собой применение юридической ответственности.

Перечень недронарушений, за которые может наступить **административная ответственность**, содержится в ст. 49 Закона РФ «О недрах»:

- незаконные сделки, связанные с пользованием недрами;
- предоставление лицензий на пользование недрами по основаниям, не предусмотренным Законом о недрах;
- нарушение установленного законом порядка пользования недрами;
- самовольное пользование недрами;
- выборочная отработка месторождений, приводящая к необоснованным потерям запасов полезных ископаемых, и другие нарушения рационального использования недр, приводящие к порче месторождений;
- нарушение стандартов и норм по безопасному ведению работ, связанных с недропользованием, по охране недр и окружающей среды, в том числе загрязнение недр;
- нарушение права собственности на геологическую информацию или ее конфиденциальности;
- самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых;
- необеспечение сохранности зданий, сооружений а также особо охраняемых территорий и объектов окружающей природной среды при недропользовании;
- уничтожение и повреждение скважин, маркшейдерских и геодезических знаков;
- систематическое нарушение порядка внесения платы за пользование недрами;
- невыполнение требований по приведению ликвидируемых или консервируемых горных выработок в состояние, обеспечивающее безопасность населения, а также требований по сохранности полезных ископаемых и горных выработок на время их консервации;
- неприведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при недропользовании, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования.

В приведенном перечне недронарушений можно выделить их **три основных вида**: нарушения права собственности на недра и порядка недропользования (например, самовольное пользование недрами, невнесение платы и др.); нарушения требований по безопасному ведению работ, связанных с недропользованием; экологические недронарушения (выборочная отработка, порча месторождений, загрязнение недр и др.).

Согласно ст. 49 Закона о недрах указанный перечень не является исчерпывающим. В частности, Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, предусматривающий ответственность за недронарушения (ст. 46-56(3), 57(1), 84(5), 84(6), 88, 89), устанавливает дополнительные их виды:

- самовольная добыча янтаря с месторождений или мест промышленной разработки;
- нарушение правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр;
- нарушения законодательства о континентальном шельфе: незаконная выдача лицензии (разрешения) на осуществление деятельности на континентальном шельфе; нарушение правил проведения ресурсных или морских научных исследований на континентальном шельфе; нарушение правил захоронения отходов и других материалов на континентальном шельфе; незаконная передача минеральных ресурсов континентального шельфа и др.

Налагать административные взыскания в виде штрафа за нарушения законодательства о недрах вправе органы государственного горного надзора, органы по охране окружающей среды и природных ресурсов, органы по геологии и использованию недр (ст. 211, 219 КоАП РСФСР).

В зависимости от степени общественной опасности, размера причиненного ущерба и других обстоятельств одни и те же деяния могут повлечь как административную, так и **уголовную ответственность**.

Уголовный кодекс РФ содержит несколько составов преступлений, связанных с использованием и охраной недр:

- исследование, разведка, разработка естественных богатств континентального шельфа РФ или исключительной экономической зоны РФ, проводимые без соответствующих разрешений (ст. 253);
- захоронение или иное обращение радиоактивных, бактериологических, химических веществ и отходов с нарушением установленных правил (ст. 247);
- нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики, при ведении горных работ, на взрывоопасных объектах (ст. 215-217);
- нарушение правил сдачи или продажи государству драгоценных металлов и драгоценных камней (ст. 192)

К числу экологических преступлений УК РФ относит деяния, предусмотренные ст. 255, согласно которой уголовная ответственность наступает за нарушение правил охраны и использования недр при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации горнодобывающих предприятий или подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, а равно самовольную застройку площадей залегания полезных ископаемых, если эти деяния повлекли причинение значительного ущерба.

Гражданско-правовая (материальная) ответственность за недронарушения может наступать по общим нормам гражданского законодательства о возмещении причиненного вреда, признании сделок недействительными и др., а также по правилам специальных нормативных актов, устанавливающих порядок и размер возмещения ущерба для отдельных видов недронарушений.

В соответствии со ст. 51 Закона о недрах вред, причиненный пользователю недр в результате деятельности предприятий, организаций, должностных лиц и граждан, виновных в нарушении естественных свойств недр или создании условий, исключающих возможность дальнейшего пользования недрами, подлежит возмещению за счет средств виновных лиц. Вред, причиненный государству в результате деятельности недропользователя, подлежит возмещению за счет средств пользователя.

Размер вреда определяется органом управления фондом недр.

Самовольное пользование недрами и самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых прекращаются без возмещения затрат, произведенных за время незаконного пользования (ст. 25, 51 Закона о недрах).

Глава 9. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЛЕСОВ

Правовое регулирование лесных отношений

Лес - это совокупность лесной растительности, земли, животного мира, других компонентов окружающей природной среды, имеющая важное экологическое, экономическое и социальное значение.

Леса как составная часть биосферы Земли осуществляют климаторегулирующие, средозащитные, санитарные функции. Они играют большую роль в сохранении водных и земельных ресурсов, служат местом обитания многих видов животных, а также активно преобразовывают химические атмосферные загрязнения, являются резервом чистого воздуха и пополнения атмосферы кислородом.

Выступая источником древесины и другой лесной продукции, необходимой для удовлетворения потребностей народного хозяйства и населения, леса выполняют важные экономические функции. В условиях возрастающей урбанизации, увеличения масштабов хозяйственной деятельности усиливается их оздоровительное, научно-познавательное и эстетическое значение в жизни людей.

Поэтому экологическая политика российского государства предполагает обеспечение всемерной охраны лесов, организацию их рационального использования и воспроизводства. Ее основные направления

раскрываются в положениях Федеральной целевой программы «Леса России», утвержденной Правительством РФ в 1997 г.

Отношения в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, а также земель лесного фонда - **лесные отношения** - регулируются лесным законодательством.

Отношения в области использования древесины, технического и лекарственного сырья, а также иных лесных ресурсов, добытых при пользовании лесами, регулируются гражданским и иным законодательством РФ.

Конституционной основой правового регулирования лесных отношений являются нормы Основного Закона РФ, устанавливающие право собственности на природные ресурсы, экологические права и обязанности граждан РФ, компетенцию государственных органов экологического управления.

Базовым нормативным актом в системе **лесного законодательства** является Лесной кодекс РФ, принятый 22 января 1997 г. Нормы Лесного кодекса конкретизируются и дополняются в других нормативных актах лесного законодательства (указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, инструкциях министерств и ведомств), которые должны ему соответствовать.

К числу наиболее важных среди них относятся: Положение об аренде участков лесного фонда, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 24 марта 1998 № 345, Правила отпуска древесины на корню в лесах РФ, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 1 июня 1998 № 551, Положение о Федеральной службе лесного хозяйства России, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 10 января 1998 № 173, Положение о предоставлении участков лесного фонда в безвозмездное пользование, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 18 февраля 1998 № 224, Положение о государственной лесной охране РФ, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 27 июля 1998 № 850, Порядок осуществления Федеральной службой лесного хозяйства России и ее территориальными органами государственного контроля за состоянием, использованием, охраной и защитой лесного фонда и воспроизводством лесов, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 1 июня 1998 № 544 и др.

Нормы, регулирующие лесные отношения, содержатся также в актах законодательства об охране окружающей природной среды (Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» и др.), об использовании и охране отдельных видов природных ресурсов (Земельном, Водном кодексах, Законе РФ «О недрах», федеральных законах «О животном мире», «Об особо охраняемых природных территориях» и др.), в гражданском, уголовном, административном законодательстве.

Государственное управление в сфере использования и охраны лесов осуществляют органы общей компетенции (Правительство РФ, Президент РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ), а также специально уполномоченные органы - Федеральная служба лесного хозяйства России, ее территориальные органы (лесхозы), национальные парки, заповедники и др. Особое место среди них занимают органы государственной лесной охраны.

Понятие и состав лесного фонда РФ

С юридической точки зрения объектом государственного управления и охраны, а также различных прав: собственности, пользования является лесной фонд РФ и его отдельные части.

Лесной фонд РФ образуют леса Российской Федерации вместе с землями лесного фонда, не покрытыми лесной растительностью. (ст. 7 Лесного кодекса РФ).

Под **землями лесного фонда** понимаются как лесные, так и нелесные земли. Лесные земли - это земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления (вырубки, гари, пустыри, прогалины и т. п.). Нелесные земли - это земли, предназначенные для нужд лесного хозяйства (дороги, просеки, сельскохозяйственные угодья), а также иные земли в границах лесного фонда (болота, неудо́бья и др.).

В состав лесного фонда не входят леса, расположенные на землях обороны и на землях городских поселений (городские леса).

Лесной кодекс выделяет также понятие **древесно-кустарниковой растительности**. Она не включается в состав лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд. Древесно-кустарниковая растительность представляет собой деревья и группы деревьев и кустарников, расположенные на:

- землях сельскохозяйственного назначения, в том числе предоставленных для садоводства и личного подсобного хозяйства;
- землях транспорта (на полосах отводов железнодорожных магистралей и автомобильных дорог);
- землях населенных пунктов (поселений), в том числе предоставленных для дачного, жилищного и иного строительства (за исключением городских лесов);
- землях водного фонда (на полосах отвода каналов);
- землях иных категорий.

Леса, входящие в состав лесного фонда и не входящие в него, а также древесно-кустарниковая растительность имеют различный правовой режим.

В целях сохранения и рационального использования лесных богатств страны, дифференцированного ведения лесного хозяйства **лесной фонд РФ разделяется на три группы**, а леса первой группы разграничиваются по категориям защитности (ст. 55-60 Лесного кодекса РФ, Постановление Правительства РФ «О порядке отнесения лесов к группам лесов и категориям защитности лесов первой группы» от 15 сентября 1997 № 1169).

Основаниями такой классификации служат экономическое, экологическое и социальное значение лесов, их местоположение и выполняемые функции.

К лесам первой группы относятся леса, основным назначением которых является выполнение водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных, иных функций, а также леса особо охраняемых природных территорий.

Эти леса разделяются на следующие **категории защитности**:

- запретные полосы лесов по берегам рек, озер, водохранилищ и других водных объектов;
- запретные полосы лесов, защищающие нерестилища ценных промысловых рыб;
- противоэрозионные леса;
- защитные полосы лесов вдоль железнодорожных магистралей, автомобильных дорог федерального, республиканского, областного значения;
- леса на пустынных, степных, и малолесных горных территориях, имеющие важное значение для защиты окружающей природной среды;
- леса зеленых зон поселений и хозяйственных объектов;
- леса зон санитарной охраны источников водоснабжения и курортов;
- особо ценные лесные массивы;
- орехово-промысловые зоны;
- леса заповедников, национальных и природных парков, памятников природы и другие.

К лесам второй группы относятся леса в регионах с высокой плотностью населения и развитой сетью наземных транспортных путей, леса, выполняющие водоохраные, защитные, санитарно-гигиенические, оздоровительные и иные функции, имеющие ограниченное эксплуатационное значение, а также леса в регионах с недостаточными лесными ресурсами, для сохранения которых требуется ограничение режима лесопользования.

Леса третьей группы - это леса многолесных районов, имеющие преимущественно эксплуатационное значение. При заготовке древесины должно обеспечиваться сохранение экологических функций этих лесов. Леса третьей группы разделяются на освоенные и резервные.

В лесах всех рассмотренных групп могут быть выделены особо защитные участки лесов с ограниченным режимом лесопользования (берего- и почвозащитные участки вдоль берегов водных объектов, склонов оврагов, места распространения редких и находящихся под угрозой исчезновения диких животных, растений и др.).

Право собственности на леса

Формы и содержание права собственности на леса в РФ определяются Конституцией РФ, Лесным кодексом РФ, гражданским и земельным законодательством. Необходимо иметь в виду, что владение, пользование и распоряжение лесным фондом и не входящими в него лесами осуществляется с учетом глобального экологического значения лесов, их воспроизводства, длительности выращивания и иных природных свойств леса (ст. 18 ЛК РФ), то есть с учетом особенностей леса как природного объекта, отличного от обычных объектов права собственности.

Леса РФ являются государственной собственностью. В соответствии со ст. 19 ЛК РФ лесной фонд и расположенные на землях обороны леса находятся в **федеральной собственности**. Однако законом допускается передача части лесного фонда в собственность субъектов РФ.

Формы собственности на леса, расположенные на землях городских поселений (городские леса), устанавливаются специальным федеральным законом.

Древесно-кустарниковая растительность, которая не признается лесом, может находиться в частной собственности граждан и юридических лиц, если она расположена на земельных участках, принадлежащих этим субъектам на праве собственности.

Правовой режим древесно-кустарниковой растительности различен в зависимости от условий ее появления на земельных участках. Если это произошло в результате хозяйственной деятельности или естественным образом на земельном участке после его передачи в собственность гражданина или юридического лица, то владение, пользование и распоряжение ею собственник осуществляет по своему усмотрению. В других случаях правомочия собственником должны осуществляться в соответствии с требованиями лесного законодательства и законодательства о растительном мире (ст. 20 ЛК РФ).

Лесной фонд изъят из гражданского оборота. Купля-продажа, залог и совершение других сделок, которые влекут или могут повлечь за собой отчуждение участков лесного фонда, а также участков лесов, не входящих в лесной фонд, запрещены.

Сделки с правами пользования участками лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, осуществляются в порядке, установленном лесным законодательством РФ, а в части, не урегулированной им, гражданским законодательством.

Древесно-кустарниковая растительность может быть предметом гражданско-правовых сделок как принадлежность земельных участков, находящихся в собственности граждан и юридических лиц, и переходит от одного лица к другому в порядке, предусмотренном гражданским и земельным законодательством.

Понятие права лесопользования

Лесной фонд предоставляется гражданам и юридическим лицам в пользование на условиях и в порядке, установленных лесным законодательством.

Право лесопользования - это система правовых норм, регулирующих порядок и условия пользования лесом, права и обязанности лесопользователей.

Право лесопользования как субъективное право представляет собой принадлежащие субъекту права и обязанности, возникающие в связи с предоставлением лесов в пользование.

Объектами права лесопользования являются обособленные участки лесного фонда или лесов, не входящих в лесной фонд, предоставленные для использования в установленном порядке. Границы таких участков должны быть обозначены в натуре с помощью лесохозяйственных знаков или указаны в планово-картографических материалах (лесных картах).

Субъектами права лесопользования являются граждане и юридические лица, в том числе иностранные, которым предоставлены права пользования участками лесного фонда или лесов, не входящими в лесной фонд. К числу основных субъектов права лесопользования относятся лесопромышленные предприятия, охотничьи, заготовительные, сельскохозяйственные организации и др.

Необходимо различать лесопользователей и участников лесных отношений. Круг последних значительно шире: участниками лесных отношений помимо граждан и юридических лиц являются Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования (от их имени выступают соответствующие государственные и муниципальные органы).

Виды права лесопользования

Право лесопользования классифицируется по нескольким основаниям.

Как и все виды права природопользования оно может быть общим и специальным.

Реализуя **право общего лесопользования**, граждане могут находиться на территории лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, собирать для собственных нужд дикорастущие плоды, ягоды, орехи, грибы, другие пищевые лесные ресурсы, лекарственные растения и техническое сырье, участвовать в культурно-оздоровительных, туристических и спортивных мероприятиях, охотиться.

Данное право возникает для граждан непосредственно из закона (ст. 86 Лесного кодекса РФ) и осуществляется свободно и бесплатно, то есть без каких-либо специальных разрешений, если это не ограничено или не запрещено (например, в национальных парках, заповедниках и др.). При этом граждане обязаны соблюдать экологические требования по охране лесов: правила пожарной безопасности в лесах, не допускать поломку, порубку деревьев и кустарников, повреждение лесных культур, засорение лесов, уничтожение и разорение муравейников, гнезд птиц и др. Запрещаются сбор и заготовка гражданами дикорастущих растений и грибов, виды которых занесены в Красную книгу РФ, а также в перечень наркосодержащих растений и природного наркосодержащего сырья.

Перечень видов **права специального лесопользования**, которое подразделяется в зависимости от целевого назначения использования лесов, предусмотрен в ст. 80 ЛК РФ:

- заготовка древесины;
- заготовка живицы;
- заготовка второстепенных лесных ресурсов (пней, коры, хвойных лап, новогодних елок и др.);
- побочное лесопользование (сенокосение, пастьба скота, размещение ульев, заготовка и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, лекарственных растений, опавших листьев и др.)
- пользование для нужд охотничьего хозяйства;
- пользование для научно-исследовательских целей;
- пользование для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей.

Использование участков лесного фонда может осуществляться как с изъятием лесных ресурсов, так и без их изъятия.

Участок лесного фонда может предоставляться для осуществления одного или нескольких видов лесопользования одному или нескольким лесопользователям.

Права пользования лесом различаются также по юридическому содержанию, объему составляющих их правомочий. Лесной кодекс РФ выделяет их следующие виды: аренда, концессия, безвозмездное пользование, краткосрочное пользование, сервитуты (ст. 22).

Участки лесного фонда предоставляются субъектам на основании оформления всех указанных видов прав. Правами пользования участками лесов, не входящими в лесной фонд, являются безвозмездное пользование и краткосрочное пользование.

При этом все права лесопользования осуществляются в соответствии с принципом многофункционального значения лесов (одновременного использования различными лицами и в различных целях).

Сроки лесопользования

Право лесопользования может быть краткосрочным и долгосрочным.

Краткосрочное право лесопользования осуществляется на срок до 1 года. Долгосрочное право реализуется в форме аренды, концессии, безвозмездного пользования лесом на срок от 1 года до 49 лет.

Содержание права лесопользования

Содержание права лесопользования составляют права и обязанности субъекта, конкретный набор которых определяется в зависимости от вида лесопользования. При осуществлении лесопользования лесопользователи **имеют право:**

- получать информацию об участках лесного фонда, передаваемых им в пользование;
- осуществлять пользование лесным фондом в установленных пределах;
- возводить на срок лесопользования строения и сооружения, пункты хранения древесины, связанные с пользованием лесным фондом, в установленном порядке;
- иметь другие права, если их реализация не противоречит требованиям лесного законодательства РФ.

Вместе с тем лесопользователи **обязаны:**

- осуществлять пользование участками лесного фонда в соответствии с лесным законодательством;
- соблюдать условия договоров аренды, концессии, безвозмездного пользования, а также условия лесорубочного билета, ордера, лесного билета;
- не допускать нанесения вреда здоровью граждан, окружающей природной среде;
- вести работы способами, предотвращающими возникновение эрозии почв, исключаящими или ограничивающими негативное воздействие лесопользования на состояние лесов, водных и других природных объектов;
- соблюдать санитарные правила в лесах, правила пожарной безопасности, а в случае возникновения лесного пожара обеспечить его тушение;
- не оставлять недорубов (лесосек с незаконченными рубками) и заготовленной древесины в местах рубок по истечении сроков ее заготовки и вывозки;
- проводить очистку лесосек от порубочных остатков;
- осуществлять лесовосстановительные мероприятия в сроки и на условиях, указанных в договорах аренды, концессии, лесорубочном билете, ордере, лесном билете;
- приводить земли на участках лесного фонда, предоставленных в пользование, за свой счет в состояние, указанное в соответствующих договорах и других документах на лесопользование;
- своевременно вносить платежи за пользование лесным фондом;
- выполнять другие обязанности, предусмотренные лесным законодательством.

Платность лесопользования

Право лесопользования является платным. В соответствии с лесным законодательством система платежей за пользование лесом включает их следующие виды:

- лесные подати. Они взимаются за все виды лесопользования. Ставки лесных податей устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ по согласованию с органами лесного хозяйства за единицу лесного ресурса или за гектар участка лесного фонда;
- арендная плата. Вносится арендатором при аренде участков лесного фонда и определяется на основании ставок лесных податей. Ее конкретные размеры, сроки, порядок и условия выплаты устанавливаются договором аренды.

Ряд категорий лесопользователей имеют льготы по выплате указанных платежей или освобождаются от них полностью (инвалиды, участники Великой Отечественной войны и др.).

Ставки платы за древесину, отпускаемую на корню, устанавливаются Постановлением Правительства РФ «О минимальных ставках платы за древесину, отпускаемую на корню» от 19 сентября 1997 № 1199.

Основания возникновения права лесопользования

В соответствии с Лесным кодексом РФ основаниями возникновения права лесопользования являются:

- акты государственных органов (лесорубочный билет (ордер) или лесной билет);
- договоры (аренды, концессии, безвозмездного пользования, установления лесного сервитута);
- судебные решения (в случае спора о праве лесопользования);
- иные (например, протокол лесного аукциона) (ст. 23 ЛК РФ).

Право лесопользования может также переходить от одних лиц к другим (кроме концессии):

- в порядке правопреемства - при реорганизации юридических лиц, наследовании собственности граждан и др.;
- по договору лесопользователя с другим лицом, не являющимся его правопреемником, в случаях и порядке, установленных законодательством и с согласия собственника лесного фонда.

Независимо от вида предоставляемых юридических прав осуществление лесопользования допускается только на основании специальных разрешительных документов - **лесорубочного билета (ордера)** или (и) **лесного билета (ст. 42 ЛК РФ)**.

Лесорубочный и лесной билеты выдаются лесопользователю при краткосрочном пользовании лесным фондом (на срок до 1 года), а также ежегодно - на осуществление видов лесопользования, указанных в договорах аренды, концессии, безвозмездного пользования.

Эти документы предоставляют лесопользователю право осуществлять только указанный в них вид лесопользования в установленном объеме (размере) и на конкретном участке лесного фонда. Лесорубочный билет дает право его владельцу на заготовку и вывозку древесины, живицы и второстепенных лесных

ресурсов. В нем определяется место нахождения участка лесного фонда, количественная и качественная характеристика отпускаемых лесных ресурсов, их стоимость, сроки работ, условия и способы восстановления лесов и очистки мест рубок.

Лесорубочный билет выдается лесхозом, а лесорубочный ордер - лесничеством на мелкий отпуск древесины на корню и второстепенных лесных ресурсов. Лесной билет дает право на проведение побочных лесных пользований (выдается лесничеством на один сезон), а также других видов пользования, кроме предоставляемых по лесорубочному билету (выдается лесхозом).

Основанием для выдачи лесорубочного билета и (или) лесного билета могут быть договоры аренды, концессии, безвозмездного пользования, а также протокол лесного аукциона или решение органа власти субъекта РФ.

Порядок предоставления права лесопользования

Участки лесного фонда предоставляются в пользование в порядке прямых переговоров, лесных торгов или конкурсов.

Конкретные основания и порядок возникновения отдельных прав пользования участками лесного фонда обусловлены целью лесопользования, его субъектами, сроками и другими обстоятельствами, указанными в законе.

Аренда участков лесного фонда регулируется Лесным кодексом РФ (ст. 31-35), Положением об аренде участков лесного фонда РФ и другими нормативными актами.

Предоставление участков лесного фонда в аренду осуществляется на основании решений органов государственной власти субъекта РФ (принимаемых по представлению органов лесного хозяйства) или по результатам лесных конкурсов.

Без проведения лесных конкурсов (на основании решения органа государственной власти субъекта РФ) леса предоставляются в аренду на срок от 1 года до 5 лет лесопользователям, длительное время осуществляющим свою деятельность на данной территории и имеющим производственные мощности для этого, а также гражданам. Заинтересованные граждане и юридические лица подают для этого документы (заявление и др.) в лесхоз.

На основании решения органа государственной власти или протокола о результатах лесного конкурса заключается договор аренды участка лесного фонда.

По договору аренды участка лесного фонда лесхоз федерального органа управления лесным хозяйством (арендодатель) обязуется предоставить лесопользователю (арендатору) участок лесного фонда за плату на срок от 1 года до 49 лет для осуществления одного или нескольких видов лесопользования.

Добытые в соответствии с договором аренды участка лесного фонда лесные ресурсы (продукция) являются собственностью арендатора.

Субаренда, то есть передача арендатором по договору права аренды участка лесного фонда другому лицу, а также выкуп арендованных участков лесного фонда запрещаются.

Договор аренды считается заключенным с момента его государственной регистрации.

Передача участков лесного фонда в **концессию** осуществляется на основании договора концессии, который заключается по результатам проведения лесного конкурса или аукциона (ст. 37- 41 ЛК РФ).

Участки лесного фонда, передаваемые в концессию, выставляются на конкурс или аукцион Правительством РФ по согласованию с органом государственной власти соответствующего субъекта РФ.

Сторонами договора концессии являются Правительство РФ или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти и лица, признаваемые в соответствии с законодательством РФ инвесторами. По договору концессии участка лесного фонда одна сторона обязуется предоставить другой стороне на срок от 1года до 49 лет право возмездного пользования на определенных условиях лесными ресурсами на соответствующем участке лесного фонда.

По договору концессии предоставляются в пользование участки лесного фонда, как правило, не освоенные, без сложившейся инфраструктуры и требующие значительных средств для вовлечения этих участков в эксплуатацию. Поэтому в договоре концессии предусматриваются обязанности инвестора, в частности, по строительству и содержанию дорог и других объектов инфраструктуры.

Договор концессии, также как и договор аренды, считается заключенным с момента его государственной регистрации.

Порядок предоставления участков лесного фонда в **безвозмездное пользование** регулируется Лесным кодексом РФ и Положением о предоставлении участков лесного фонда в безвозмездное пользование.

Безвозмездное пользование лесами осуществляется в соответствии с договором, по которому лесхоз обязуется предоставить лесопользователю участок лесного фонда в безвозмездное пользование на срок до 49 лет для осуществления одного или нескольких видов лесопользования (ст. 36 ЛК РФ).

Участки лесного фонда предоставляются в безвозмездное пользование на основании решений органов государственной власти субъектов РФ, принимаемых по представлению территориальных органов управления лесным хозяйством.

Договор безвозмездного пользования также подлежит государственной регистрации.

Следует отметить, что во всех случаях заключения рассмотренных выше договоров (аренды, концессии, безвозмездного пользования) права лесопользования возникают лишь с момента получения лесорубочного билета, ордера или лесного билета.

Участки лесного фонда предоставляются в **краткосрочное пользование** (на срок до 1 года) по результатам лесного аукциона или на основании решения органа государственной власти субъекта РФ.

В последнем случае (без проведения аукциона) леса передаются в пользование для удовлетворения потребностей образовательных бюджетных учреждений, сельскохозяйственных организаций и населения.

При проведении лесных аукционов лицо, выигравшее его, и организатор аукциона (лесхоз) подписывают протокол о результатах лесного аукциона, который имеет силу договора.

Предоставление участков лесного фонда в краткосрочное пользование производится посредством выдачи лесорубочного билета, ордера или лесного билета (ст. 43 ЛК РФ).

Лесной кодекс РФ 1997 г. впервые вводит понятие **лесного сервитута**. Он представляет собой право ограниченного пользования участком лесного фонда для конкретных хозяйственных и иных целей.

Лесные сервитуты могут быть публичными и частными (ст. 21 ЛК РФ).

Публичный сервитут - это право граждан свободно пребывать в лесах, которое представляет собой не что иное, как право общего лесопользования, рассмотренное выше.

Частный лесной сервитут означает право ограниченного пользования участками лесного фонда, находящимися в пользовании других лиц, то есть ограничение права лесопользования граждан и организаций в пользу иных заинтересованных лиц.

Публичный сервитут возникает из закона (ст. 21, 86 ЛК РФ), а частный - на основании договора или судебного решения (в случае спора), а также актов государственных органов.

Основания прекращения права лесопользования

Право лесопользования прекращается при наступлении оснований, предусмотренных лесным законодательством:

- при отказе лесопользователя от прав пользования;
- по истечении срока пользования;
- при прекращении деятельности юридического лица-лесопользователя или смерти гражданина-лесопользователя;

Принудительное прекращение права лесопользования возможно только в случаях:

- систематического (более двух раз) нарушения лесопользователем лесного законодательства;
- аварий, стихийных бедствий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер;
- систематического или более трех месяцев в течение года невнесения лесопользователем платежей за пользование лесным фондом;
- нарушения лесопользователем установленных правил пользования участками лесного фонда или условий, предусмотренных лесорубочным билетом, ордером, лесным билетом;
- невыполнения лесопользователем лесовосстановительных и противопожарных работ, а также несоблюдения правил пожарной безопасности в лесах;
- изъятия участка лесного фонда для государственных нужд (ст. 28 ЛК РФ).

Прекращение права лесопользования производится путем расторжения соответствующих договоров пользования лесами (аренды, концессии, безвозмездного пользования), аннулирования лесорубочных билетов, ордеров, лесных билетов.

Вместе с тем закон предусматривает и случаи временного **ограничения или приостановления** прав пользования лесами при нарушении лесопользователями требований лесного законодательства или невыполнении условий лесорубочного билета, ордера или лесного билета в целях обеспечения рационального использования и охраны лесов, защиты конституционного строя, обеспечения безопасности и обороны, охраны здоровья населения и окружающей природной среды, историко-культурного и природного наследия, прав граждан.

Если обстоятельства, вызвавшие ограничение или принудительное прекращение права лесопользования, устранены, оно восстанавливается в полном объеме.

В то же время ограничение, приостановление или принудительное прекращение права лесопользования не освобождает лесопользователя от юридической ответственности за нарушение лесного законодательства.

Разрешение споров о праве лесопользования

Защита нарушенных или оспариваемых прав пользования лесами, в том числе обжалование решений компетентных государственных органов об ограничении, приостановлении или прекращении прав лесопользования, а также разрешение споров в области охраны, защиты и воспроизводства лесов осуществляются в судебном порядке.

В административном порядке споры в области использования и охраны лесов рассматриваются только в случаях, прямо предусмотренных законом.

Правовая охрана лесов

Предусмотренная лесным законодательством система мер, направленных на организацию рационального использования и воспроизводство лесов, их охрану от загрязнения, истощения и уничтожения, защиту от пожаров, вредителей и болезней, образует **понятие правовой охраны лесов**.

Охрана и защита лесов осуществляется лесхозами, государственной лесной охраной, базами авиационной охраны лесов и другими организациями лесного хозяйства. Она проводится наземными и авиационными методами.

Экологические требования и меры, входящие в **содержание правовой охраны лесов**, адресованы всем субъектам: организациям, ведущим лесное хозяйство, лесопользователям и тем предприятиям, организациям и учреждениям, деятельность которых оказывает влияние на состояние лесов.

К числу важнейших организационно-правовых мер, осуществляемых с целью охраны и защиты лесов, относятся учет и ведение лесного кадастра, мониторинг лесов, разработка и осуществление государственных федеральных программ, связанных с развитием лесного хозяйства и лесопромышленного комплекса страны, а также государственный контроль за состоянием, использованием, охраной и воспроизводством лесов^{*}.

^{*} См. Порядок осуществления Федеральной службой лесного хозяйства России и ее территориальными органами государственного контроля за состоянием, использованием, охраной и защитой лесного фонда и воспроизводством лесов, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 1 июня 1998 № 544.

Первостепенное значение для охраны лесов имеют основные требования, предъявляемые к **ведению лесного хозяйства**. На организации, ведущие лесное хозяйство (лесхозы), возлагаются функции по учету лесного фонда, организации рационального и целевого его использования, контролю за проведением работ, выполняемых лесопользователями, пресечению нарушений норм и правил лесопользования, по противопожарному и санитарному обустройству территории лесного фонда. Они должны осуществлять уход за лесом, мероприятия по улучшению породного состава и качества лесов, по восстановлению лесов и лесоразведению, борьбе с вредителями и болезнями леса^{*}.

^{*} Положение о Федеральной службе лесного хозяйства России, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 10 февраля 1998 № 173.

В системе органов управления лесным хозяйством в целях осуществления деятельности по обеспечению сохранения экологического и биологического потенциала лесов, соблюдения правил использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов организована специальная служба - государственная лесная охрана. Она наделена полномочиями по предупреждению и пресечению правонарушений на территории лесного фонда, имеет право налагать административные штрафы на должностных лиц и граждан, предъявлять иски о возмещении причиненного лесному хозяйству ущерба, направлять материалы в соответствующие государственные органы о привлечении виновных лиц к дисциплинарной и уголовной ответственности^{**}.

^{**} Положение о государственной лесной охране РФ, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 27 июля 1998 № 850.

Важную роль в охране лесов играет выполнение лесопользователями установленных для них законом **обязанностей**, входящих в содержание права лесопользования, рассмотренного выше.

Что касается граждан и юридических лиц, **деятельность** которых может оказать или **оказывает негативное воздействие на состояние лесов**, то на них возложена законом обязанность проводить согласованные с органами управления лесным хозяйством и органами власти субъектов РФ технологические, санитарные и иные мероприятия по охране и защите лесов.

Требования законодательства об охране окружающей природной среды, предусматривающие необходимость обеспечения производственных объектов **очистными сооружениями и устройствами**, служат предотвращению вредного воздействия на леса сточных вод, химических веществ, промышленных и коммунально-бытовых выбросов и отходов.

Места строительства объектов, влияющих на состояние и воспроизводство лесов, согласовываются с органом государственной власти субъекта РФ и соответствующим территориальным органом управления лесным хозяйством с обязательным проведением государственной экологической экспертизы.

Проведение в лесном фонде строительных работ, добыча полезных ископаемых, прокладка коммуникаций и выполнение иных **работ, не связанных с ведением лесного хозяйства** и осуществлением лесопользования, производятся на основании разрешения лесхоза. Способы, которые применяются при осуществлении указанных работ, не должны ухудшать состояние лесного фонда, воспроизводство лесов.

В случае, если предприятия и организации проводят работы, отрицательно влияющие на состояние или воспроизводство лесов, не обеспечивают охрану лесов от пожаров, такие работы могут быть **приостановлены или запрещены** впредь до устранения причин этих действий.

Основополагающее значение для рационального использования и охраны лесов имеет **распределение их по группам** и установление свойственного каждой из них режима рубок и правил охраны.

Законодательство предусматривает приоритет особо охраняемых лесов первой группы - лесов заповедников, охранных зон, особо ценных лесных массивов, запретных лесных полос и других, правовой режим которых характеризуется тем, что они в первую очередь используются по основному назначению, отвечающему их защитным и санитарным функциям. В этих лесах запрещены рубки деревьев, за исключением санитарных рубок и рубок ухода за лесом, устанавливается повышенная ответственность за нарушение правил их использования и охраны (ст. 114 ЛК РФ).

В других лесах производится заготовка древесины и иные виды пользования, которые должны осуществляться с соблюдением **принципов непрерывного, неистощительного и рационального лесопользования**, требований по сохранению и усилению средообразующих, водоохраных и защитных функций лесов, обеспечению условий для их воспроизводства, а также научно обоснованных норм лесопользования.

Это предполагает установление и соблюдение правил заготовки древесины и осуществления других пользований, борьбу с незаконным использованием и нарушением его порядка, защиту лесов от пожаров, вредителей и болезней.

Заготовка древесины производится в соответствии с Правилами отпуска древесины на корню в лесах РФ и должна осуществляться согласно научно обоснованной норме рубки леса, которая предполагает, что объем рубок леса и заготовки древесины, используемой для нужд экономики и населения, устанавливается с учетом ежегодного прироста леса. Этот объем определяется путем утверждения государственными органами управления лесным хозяйством **расчетной лесосеки** для каждого предприятия, ведущего лесное хозяйство и заготовку древесины, а также по административно-территориальным единицам или зонам лесопользования (ст. 62 ЛК РФ). Превышение установленного объема заготовки древесины запрещается законом.

Реализация принципа неистощительного лесопользования обеспечивается и путем проведения работ по **воспроизводству лесов**. Они осуществляются на площадях, ранее бывших покрытыми лесом (вырубки, гари и др.) или предназначенных для разведения лесов на нелесных землях. Обязанности по лесовоспроизводству и лесоразведению возложены как на организации, ведущие лесное хозяйство (лесхозы), так и на самих лесопользователей (ст. 89, 90 ЛК РФ).

Одно из наиболее важных направлений в обеспечении охраны и защиты лесов - борьба с **лесными пожарами**.

В связи с этим законодательством установлены специальные правила пожарной безопасности в лесах*. Они запрещают совершение в лесу действий, создающих реальную угрозу возникновения и распространения пожаров, а также регламентируют проведение лесных противопожарных мероприятий для организаций, производящих работы в лесах или вблизи лесных массивов.

* См. Правила пожарной безопасности в лесах Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 9 сентября 1993 № 886.

Правила пожарной безопасности обязательны для всех юридических лиц и граждан. Так, гражданам не разрешается бросать в лесу горящие окурки, разводить костры в местах с подсохшей травой, в торфяниках, под кронами деревьев и т. д. В случае обнаружения лесного пожара необходимо немедленно принять меры по его тушению, а при невозможности потушить пожар своими силами сообщить о нем работникам лесного хозяйства, милиции или местного органа власти.

Лесопользователи обязаны разрабатывать и утверждать по согласованию с лесхозами планы противопожарных мероприятий, а также проводить их в установленные сроки.

Государственный пожарный надзор в лесном фонде и не входящих в него лесах осуществляется государственной лесной охраной. Для защиты лесов от пожаров может использоваться авиационная охрана, осуществляемая специализированными организациями Федеральной службы лесного хозяйства России.

Помимо пожарной безопасности органы лесного хозяйства и лесопользователи обязаны обеспечивать защиту лесов от **вредителей и болезней**, что достигается путем систематического слежения за состоянием лесов, своевременного выявления очагов вредителей и болезней, их локализацией и ликвидацией. Мероприятия по защите лесов от вредителей и болезней регламентируются специальными санитарными правилами (ст. 98 ЛК РФ).

Ответственность за нарушения лесного законодательства

Нарушение установленных законом правил и норм по рациональному использованию и охране лесов влечет за собой юридическую ответственность - уголовную, административную, гражданско-правовую и иную.

Новый Лесной кодекс РФ не содержит перечня лесонарушений. Его нормы, посвященные ответственности, имеют отсылочный характер: в соответствии со ст. 110 и 111 лица, виновные в нарушениях лесного законодательства, несут ответственность в порядке, установленном законодательством РФ.

Административная ответственность за лесонарушения предусмотрена Кодексом РСФСР об административных правонарушениях (ст. 61-76).

Административному взысканию в виде штрафа подвергаются лица, виновные в:

- нарушении установленного порядка использования лесосечного фонда, заготовки и вывозки древесины, заготовки живицы;

- незаконной порубке и повреждении деревьев и кустарников;
- осуществлении лесных пользований не в соответствии с целями или требованиями, предусмотренными в лесорубочном билете (ордере) или в лесном билете;
- нарушении правил восстановления и улучшения лесов;
- самовольном сенокошении и пастьбе скота, самовольном сборе дикорастущих плодов, орехов, ягод, грибов;
- незаконном использовании земель лесного фонда;
- засорении лесов бытовыми отходами и отбросами;
- вводе в эксплуатацию производственных объектов без устройств, предотвращающих вредное влияние на леса;
- повреждение леса сточными водами, химическими веществами, вредными выбросами, отходами и отбросами;
- уничтожении полезной для леса фауны;
- нарушении требований пожарной безопасности и др.

Административная ответственность установлена также за нарушение права государственной собственности на леса - самовольную переуступку права лесопользования, совершение других незаконных сделок (ст. 48 КоАП РСФСР).

Штрафы за эти правонарушения налагаются должностными лицами федерального органа управления лесным хозяйством и его территориальных органов.

Уголовная ответственность наступает по нормам Уголовного кодекса РФ, который содержит несколько составов экологических преступлений в сфере использования и охраны лесов:

- незаконная порубка, а равно повреждение до степени прекращения роста деревьев, кустарников и лиан (ст. 260);
- уничтожение или повреждение лесов в результате неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности (ч. 1 ст. 261);
- уничтожение или повреждение лесов путем поджога, иным общеопасным способом либо в результате загрязнения вредными веществами, отходами, выбросами или отбросами (ч. 2 ст. 261).

Таким образом, за отдельные виды правонарушений может наступить уголовная или административная ответственность, что определяется в зависимости от размера ущерба, причиненного лесонарушением или другими признаками, предусмотренными законом.

Как разъяснено в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» от 5 ноября 1998 № 14 в случае незаконной порубки разграничение экологического преступления и административного правонарушения проводится по предмету: состав преступления, предусмотренный ч. 1 ст. 260 УК РФ, образует незаконная порубка деревьев, кустарников и лиан в лесах первой группы, в особо защитных участках лесов всех групп либо не входящих в лесной фонд или запрещенных к порубке, если эти деяния совершены в значительном размере (п. 13).

Наряду с административной и уголовной ответственностью к правонарушителям применяется **гражданско-правовая (материальная) ответственность**.

Сделки с участками лесного фонда - купля-продажа, дарение, залог, самовольный обмен участков лесного фонда - признаются недействительными со всеми юридическими последствиями, предусмотренными гражданским законодательством применительно к недействительным сделкам (ст. 167-169 Гражданского кодекса РФ).

Граждане и юридические лица обязаны возместить вред, причиненный лесному фонду и не входящим в лесной фонд лесам (ст. 111 ЛК РФ). Размеры и порядок возмещения ущерба определяются специальными нормативными актами, в частности, Постановлением Правительства РФ «Об утверждении размеров неустоек за нарушение лесохозяйственных требований при отпуске древесины на корню в лесах РФ и такс для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный лесному хозяйству нарушением лесного законодательства, в лесах Российской Федерации» от 5 февраля 1992 № 67.

В виде неустойки гражданско-правовая ответственность применяется за нарушение правил заготовки и вывозки древесины, живицы, второстепенных лесных ресурсов, а в виде такс - при незаконной порубке, уничтожении или повреждении деревьев, кустарников, других лесных культур, нарушении правил осуществления побочных пользований. Такса представляет собой условную денежную сумму за единицу незаконно добытой продукции, поврежденных или уничтоженных лесных культур. Размер ее зависит от группы лесов, возраста, породы деревьев и кустарников.

Древесина и иная незаконно добытая продукция, заготовленные без соответствующих разрешительных документов, подлежат изъятию в установленном законом порядке и передаче органам местного самоуправления. При невозможности изъятия незаконно добытой продукции взыскивается ее стоимость.

Глава 10. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ВОД

Правовое регулирование водных отношений

Воды как часть окружающей природной среды - незаменимый компонент биосферы Земли, который обеспечивает естественные условия жизни на планете, существование животного и растительного мира,

являются основой жизнедеятельности людей, экономического, социального и экологического благополучия общества.

Воды представляют собой возобновимый, но ограниченный и уязвимый природный ресурс, поэтому экологическое законодательство регулирует их рациональное использование и всестороннюю охрану.

Предметом правового регулирования являются **водные отношения**, то есть отношения в области использования и охраны водных объектов.

Водным объектом признается сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа либо в недрах, имеющее границы, объем и черты водного режима.

Что же касается воды как химического соединения, находящегося в окружающей среде и не сосредоточенной в водных объектах или изъятой из них, то отношения по поводу нее регулируются не экологическим, а гражданским и другими отраслями законодательства РФ.

Законодательство, регулирующее водные отношения (**водное законодательство**), базируется на нормах Конституции РФ и состоит из Водного кодекса РФ 1995 г. и других нормативных актов РФ и ее субъектов. К числу наиболее важных среди них относятся Федеральные Законы «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ» 1998 г., «Об исключительной экономической зоне РФ» 1998 г., «Об охране озера Байкал» 1999 г., «О плате за пользование водными объектами» 1998 г., Положение об осуществлении государственного контроля за использованием и охраной водных объектов, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 16 июня 1997 № 716, Положение о водоохраных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 23 ноября 1996 № 1404, Правила предоставления в пользование водных объектов, находящихся в государственной собственности, установления и пересмотра лимитов водопользования, выдачи лицензии на водопользование и распорядительной лицензии, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 3 апреля 1997 № 383, и др.

Понятие и состав водного фонда

Водные объекты, правовой режим которых регулируется водным законодательством, подразделяются на несколько **видов** в зависимости от физико-географических, гидрорежимных и других признаков (ст. 7-19 Водного кодекса РФ):

- поверхностные водные объекты. Они состоят из поверхностных вод и земель, покрытых ими и сопряженных с ними (дна и берегов). Это поверхностные водотоки (реки, ручьи, каналы), поверхностные водоемы (озера, водохранилища, болота и пруды), а также ледники и снежники (естественные и постоянно сохраняющиеся скопления льда и снега);

- внутренние морские воды (моря, заливы, проливы и др.);

- территориальное море РФ (прибрежные морские воды шириной 12 морских миль в соответствии с нормами международного права);

- подземные водные объекты (бассейны подземных вод, водоносные горизонты, месторождения подземных вод, естественные выходы подземных вод).

Совокупность всех перечисленных водных объектов в пределах территории РФ, включенных или подлежащих включению в водный кадастр, образует **водный фонд РФ**.

Право собственности и другие права на водные объекты

В соответствии с Конституцией РФ в Российской Федерации признаются государственная, муниципальная и частная формы собственности на природные ресурсы.

Все водные объекты на территории страны являются **государственной собственностью** (ст. 34, 35 ВК РФ).

Муниципальная и частная собственность допускается только на обособленные водные объекты. Обособленный водный объект (замкнутый водоем) - это небольшой по площади и непроточный искусственный водоем, не имеющий гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами. Предельные размеры этих объектов определяются земельным законодательством.

Обособленные водные объекты принадлежат на праве собственности муниципальным образованиям (городским и сельским поселениям), гражданам и юридическим лицам. Отношения по их использованию и охране регулируются гражданским и земельным законодательством и лишь в части, не урегулированной ими, - водным законодательством.

Субъектами права государственной собственности являются Российская Федерация и субъекты РФ. Водный объект не может находиться одновременно в собственности нескольких субъектов права государственной собственности и не подлежит передаче в собственность муниципальным образованиям, гражданам и юридическим лицам (ст. 33, 35 ВК РФ).

От имени Российской Федерации и ее субъектов права собственника осуществляют органы общей и специальной компетенции - органы исполнительной власти субъектов РФ и органы управления использованием и охраной водного фонда - Министерство природных ресурсов РФ и его территориальные органы.

В федеральной собственности находятся:

- поверхностные и подземные водные объекты, расположенные на территории двух и более субъектов РФ;

- водные объекты, необходимые для обеспечения нужд обороны, безопасности, федерального транспорта, федеральных энергетических систем и иных федеральных государственных нужд;
- водные объекты, являющиеся особо охраняемыми природными территориями федерального значения;
- трансграничные (пограничные) водные объекты;
- территориальное море РФ;
- иные водные объекты по согласованию с субъектами РФ.

Содержание права собственности на водные объекты определяется гражданским законодательством РФ, если иное не установлено водным законодательством. Это обусловлено естественными особенностями такого природного ресурса как воды в качестве объекта права собственности. В частности, в ст. 31 Водного кодекса РФ подчеркивается, что понятие владения неприменимо во всей полноте к водным объектам, поскольку сосредоточенная в них вода находится в состоянии непрерывного движения и водообмена. Вместе с тем изменение русла реки или иное изменение местоположения водного объекта не влечет изменения формы и вида собственности на водный объект (ст. 34 ВК РФ).

Право распоряжения водными объектами существенно ограничено. Продажа, залог и совершение других сделок, которые влекут или могут повлечь отчуждение водных объектов, не допускаются. От одного лица к другому могут переходить только права пользования водными объектами в случаях и в порядке, установленных законом. В гражданском обороте могут участвовать лишь обособленные водные объекты как принадлежность земельных участков, на которых они находятся.

Лица, не являющиеся собственниками водных объектов, могут иметь следующие **виды прав на водные объекты** (ст. 41 ВК РФ):

- право долгосрочного пользования;
- право краткосрочного пользования;
- право ограниченного пользования (водный сервитут).

В краткосрочное и долгосрочное пользование предоставляются водные объекты, находящиеся в государственной собственности.

Водный сервитут - это право ограниченного пользования водным объектом для определенной цели: забора воды без применения технических сооружений, водопоя и прогона скота, использования водных объектов в качестве водных путей для паромов, лодок и других маломерных плавательных средств и др. (ст. 43, 44 ВК РФ).

Водные сервитуты могут быть публичными и частными.

Публичный сервитут означает, что любое лицо может пользоваться общедоступными водными объектами. Если же права лиц, которым водные объекты предоставлены в долгосрочное или краткосрочное пользование, ограничены в пользу иных заинтересованных лиц, то имеет место частный водный сервитут.

Публичный водный сервитут возникает непосредственно из закона (Водного кодекса РФ) и по существу является правом общего природопользования, реализуемым по отношению к водным объектам.

Понятие и виды права водопользования

Право водопользования как важнейший институт водного права представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих порядок и условия использования водных объектов, права и обязанности водопользователей.

В субъективном смысле право водопользования - это совокупность конкретных правомочий субъекта по отношению к предоставленному ему в пользование водному объекту.

Субъектами права водопользования (водопользователями) выступают граждане и юридические лица.

Объектом права водопользования являются водные объекты или их части (ст. 7 ВК РФ).

Водное законодательство классифицирует право водопользования на несколько **видов** с различным правовым режимом.

В зависимости от хозяйственной **цели использования** водных объектов (по целевому назначению) выделяются следующие виды водопользования: для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения; промышленности и энергетики; сельского хозяйства; лесного хозяйства, лесосплава; здравоохранения; строительства; пожарной безопасности; рыбного хозяйства; охотничьего хозяйства и иных целей. При этом закон устанавливает приоритет питьевого и хозяйственно-бытового водопользования, предусматривая первоочередность удовлетворения питьевых и бытовых нужд населения, особые требования к качеству вод, предназначенных для этих целей.

Согласно ст. 133 ВК РФ для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения должны использоваться защищенные от загрязнения и засорения поверхностные и подземные водные объекты. Пригодность их для данного водоснабжения определяется государственным органом санитарно-эпидемиологического надзора. Отнесение водного объекта к источникам питьевого водоснабжения должно осуществляться с учетом его надежности и возможности организации зон и округов его санитарной охраны.

Использование подземных водных объектов, пригодных для питьевого водоснабжения, для иных целей вообще не допускается, кроме исключительных случаев.

Применительно к **способам пользования** водными объектами различаются общее и специальное водопользование. **Общее водопользование** осуществляется без применения сооружений, технических

средств и устройств, влияющих на состояние вод, а **специальное** - с применением таких сооружений и устройств.

Типичными случаями общего водопользования являются забор воды отдельными гражданами для питьевых или бытовых нужд, использование водоемов для отдыха и купания, водопоя скота, плавания на маломерных плавательных средствах, любительское рыболовство и др. Такое водопользование не требует предварительного разрешения компетентных государственных органов и осуществляется, как правило, свободно и бесплатно.

Общее водопользование производится в первую очередь на водоемах общего пользования. Водные объекты общего пользования - это объекты, находящиеся в общедоступном, открытом пользовании. К ним относятся водные объекты, которые являются государственной или муниципальной собственностью (ст. 20 ВК РФ).

Общее водопользование на обособленных водных объектах, находящихся в собственности граждан и юридических лиц, может осуществляться только при условии регистрации данного ограничения права собственности на обособленные водные объекты и выплаты вознаграждения собственнику. При этом обособленные водные объекты, принадлежащие субъектам на праве муниципальной и частной собственности, могут использоваться как объекты общего водопользования лишь на условиях, установленных собственниками по согласованию с органом управления водным фондом. Собственник обособленного водного объекта обязан объявить об условиях общего водопользования или о его запрещении (ст. 88 ВК РФ).

Специальное водопользование с применением различных технических средств (плотин, насосных станций, шлюзов и т. д.) осуществляется в установленном законом порядке на основе разрешений, выдаваемых государственными органами управления использованием и охраной водного фонда после согласования с органами, производящими санитарный надзор, охрану рыбных запасов и другими заинтересованными организациями.

Перечень видов специального водопользования утверждается Министерством природных ресурсов РФ.

Использование водных объектов может осуществляться **с изъятием** (забор воды) либо **без изъятия** (сброс, использование в качестве водных путей и др.) водных ресурсов.

Водные объекты могут предоставляться для удовлетворения одной или нескольких целей как одному, так и нескольким субъектам. В последнем случае имеет место так называемое **совместное водопользование**. Совместное (комплексное) водопользование - наиболее распространенный вид водопользования. В соответствии со ст. 76 ВК РФ государственными органами управления использованием и охраной водного фонда разрабатываются схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов.

Для обеспечения нужд обороны, федерального транспорта, федеральных энергетических систем, а также иных государственных и муниципальных нужд водные объекты, находящиеся в государственной собственности, могут предоставляться в **особое пользование** по решению Правительства РФ или органов исполнительной власти субъектов РФ (ст. 87 ВК РФ).

Сроки пользования водными объектами

Водные объекты, находящиеся в государственной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в долгосрочное и краткосрочное пользование в зависимости от целей использования, ресурсного потенциала и экологического состояния водных объектов.

Право краткосрочного пользования водным объектом устанавливается на срок до 3 лет, а долгосрочного - на срок от 3 до 25 лет.

Право пользования водным объектом может быть продлено по инициативе водопользователя в установленном законом порядке (ст. 42 ВК РФ).

Платность водопользования

Основным принципом экономического регулирования рационального использования, восстановления и охраны водных объектов является платность водопользования.

Система платежей, связанных с использованием водными объектами, регулируется Водным кодексом РФ, федеральным Законом «О плате за пользование водными объектами» 1998 г., а также Постановлением Правительства РФ «Об утверждении минимальных и максимальных ставок платы за пользование водными объектами по бассейнам рек, озерам, морям и экономическим районам» от 22 июля 1998 № 818 и другими нормативными актами.

Граждане и юридические лица, имеющие лицензию на право водопользования, вносят:

- плату за пользование водными объектами (водный налог);
- плату, направляемую на восстановление и охрану водных объектов.

Содержание права водопользования

Водопользователи по своему усмотрению осуществляют принадлежащее им право пользования водным объектом. Вмешательство со стороны органов исполнительной власти в деятельность водопользователей, связанную с использованием водных объектов, запрещается, кроме случаев, установленных законом.

Содержание права водопользования образуют права и обязанности субъекта по владению и пользованию предоставленным ему водным объектом. К числу наиболее общих из них относятся следующие.

Согласно ст. 92 ВК РФ водопользователи **имеют право:**

- осуществлять водопользование в соответствии с водным законодательством;
- получать информацию о состоянии водных объектов, необходимую для осуществления их деятельности;
- осуществлять другие права, предусмотренные водным законодательством.

Вместе с тем водопользователи **обязаны:**

- рационально использовать водные объекты, соблюдать условия и требования, установленные в лицензии на водопользование и договоре пользования водным объектом;
- не допускать нарушения прав других водопользователей, а также нанесения вреда здоровью людей, окружающей природной среде;
- не допускать ухудшения качества поверхностных и подземных вод, среды обитания объектов животного и растительного мира, а также нанесения ущерба хозяйственным и иным объектам;
- содержать в исправном состоянии очистные, гидротехнические и другие водохозяйственные сооружения;
- информировать в установленном порядке соответствующие органы об аварийных и других чрезвычайных ситуациях, влияющих на состояние водных объектов; своевременно осуществлять мероприятия по их предупреждению и устранению;
- выполнять правила охраны жизни людей на водных объектах;
- вести в установленном порядке учет забираемых, используемых и сбрасываемых вод, количества загрязняющих веществ в них, а также систематические наблюдения за водными объектами;
- своевременно вносить платежи, связанные с использованием водными объектами;
- соблюдать установленный режим использования водоохраных зон;
- выполнять другие обязанности, предусмотренные водным законодательством.

Основания возникновения права водопользования

Основаниями возникновения права водопользования являются юридические факты. В соответствии с водным законодательством к ним относятся:

- лицензии на водопользование;
- договоры пользования водными объектами;
- решения Правительства РФ или органа исполнительной власти субъекта РФ о предоставлении водного объекта в особое пользование (ст. 91 ВК РФ).

Согласно водному законодательству водные объекты предоставляются в пользование на основании специальных разрешений компетентных государственных органов - **лицензий на водопользование**. Все виды **специального водопользования** осуществляются только при наличии лицензии.

Лицензия на водопользование представляет собой акт государственного органа управления использованием и охраной водного фонда, который содержит (в зависимости от способов и целей использования водных объектов): сведения о водном объекте, о водопользователе, водопотребителях, указания на способы и цели использования водного объекта, указание пространственных границ (координат) водного объекта или его части, мест забора (сброса) воды, сведения о лимитах водопотребления, сроки действия лицензии, требования по рациональному использованию, охране водных объектов и окружающей природной среды и др. (ст. 48, 49 ВК РФ).

Передача права пользования водным объектом от одного лица к другому в случаях, предусмотренных ВК РФ, осуществляется на основании распорядительной лицензии.

Лицензирование водопользования, то есть оформление, выдача и регистрация лицензий, осуществляется Министерством природных ресурсов РФ и его территориальными органами.

Порядок выдачи и оформления лицензий установлен Правилами предоставления в пользование водных объектов, находящихся в государственной собственности, установления и пересмотра лимитов водопользования, выдачи лицензии на водопользование и распорядительной лицензии. Лицензия на водопользование и распорядительная лицензия вступает в силу только после ее регистрации (п. 42 Правил).

Получения лицензии на водопользование не требуется при осуществлении:

- общего водопользования;
- использования водных объектов для плавания на маломерных судах;
- разовых посадок (взлетов) воздушных судов;
- водопользования для пожарных нужд;
- забора воды из одиночных скважин и колодцев с применением бытовых насосов, обустроенных владельцами земельных участков, при использовании первого от поверхности водоносного горизонта, если он не используется для централизованного водоснабжения;
- пользования обособленными водными объектами (п. 5 Правил).

В то же время новый Водный кодекс РФ предусматривает обязательное заключение **договоров пользования водными объектами**.

Договором пользования водным объектом признается соглашение органа исполнительной власти субъекта РФ с водопользователем о порядке использования и охраны водного объекта или его части.

Договор пользования водным объектом должен заключаться на основании и в соответствии с лицензией. В случае противоречия договора условиям лицензии на водопользование указанный договор признается недействительным. После выдачи гражданину или юридическому лицу лицензии на водопользование заключение договора пользования водным объектом является обязательным.

Договоры пользования водными объектами могут заключаться в следующих видах:

- договор краткосрочного пользования водным объектом;
- договор долгосрочного пользования водным объектом;
- договор установления частного водного сервитута.

Последний вид договора заключается между водопользователем и лицом, в пользу которого ограничивается право пользования водным объектом, то есть устанавливается частный водный сервитут.

К договорам пользования водными объектами применяются нормы гражданского законодательства о сделках, договорах и аренде, если иное не установлено водным кодексом.

Права пользования водными объектами возникают с момента регистрации соответствующего договора государственным органом управления водным фондом в государственном реестре договоров. Отказ в регистрации допускается только при несоответствии договора условиям лицензии или водному законодательству (ст. 46, 59 ВК РФ).

Право особого водопользования приобретается на основании решения Правительства РФ или органов исполнительной власти субъектов РФ о предоставлении водных объектов в особое пользование, выданной на его основе лицензии на водопользование и заключенного в соответствии с ней договора пользования водным объектом.

Права на обособленные водные объекты (замкнутые водоемы) приобретаются в порядке, предусмотренном гражданским и земельным законодательством для приобретения недвижимости (земельного участка), частью которого является водоем (путем заключения сделок, договоров, наследования и др.).

Водный сервитут устанавливается водным законодательством РФ (публичный сервитут) или договором, а в случае спора - на основании решения суда (частный водный сервитут). Для осуществления водных сервитутов не требуется получения лицензии на водопользование.

Непосредственное предоставление водных объектов в пользование осуществляется путем выделения участков акватории, мест забора и сброса воды и другими способами (ст. 91 ВК РФ).

Водный кодекс допускает приобретение права водопользования не только в порядке предоставления водных объектов, но и посредством **перехода прав пользования водным объектом** (ст. 22, 46, 52 ВК РФ).

Права пользования водными объектами могут переходить от одного лица к другому только в случаях, если указанные лица осуществляют водопользование для собственных нужд и цели использования при переходе прав не меняются (ст. 47 ВК РФ). Переход прав пользования водными объектами, как указывалось выше, происходит на основании распорядительной лицензии.

Использование отдельных водных объектов или их частей может быть **ограничено, приостановлено** или **запрещено** в целях обеспечения защиты основ конституционного строя, обороны страны и безопасности государства, охраны здоровья населения, прав и законных интересов других лиц.

Обеспечение, приостановление или запрещение использования водных объектов устанавливается правительством РФ или органами исполнительной власти субъектов РФ по представлению органа управления водным фондом, согласованному с заинтересованными ведомствами и организациями.

Основания прекращения права водопользования

Основаниями прекращения права водопользования являются следующие юридические факты:

- отказ водопользователя от пользования водным объектом;
 - смерть водопользователя-гражданина или прекращение деятельности водопользователя-юридического лица;
 - прекращение особого пользования водными объектами;
 - естественное или искусственное исчезновение водных объектов;
 - истечение срока пользования водным объектом;
 - переход прав пользования водными объектами в установленном порядке.
- Принудительное прекращение прав пользования водными объектами возможно в случаях:
- неиспользования водного объекта в течение трех лет;
 - неиспользования в течение одного года водных объектов, предназначенных для водоснабжения, при ограниченности водных ресурсов;
 - использования водных объектов не по целевому назначению;
 - возникновения необходимости использования водных объектов для государственных или муниципальных нужд;
 - несоблюдения условий и требований, установленных в лицензии на водопользование и договоре пользования водным объектом;
 - запрещения использования водных объектов.

Право водопользования прекращается путем аннулирования лицензии на водопользование. В случае принудительного прекращения права водопользования лицензия аннулируется после предупреждения водопользователя о допущенных нарушениях водного законодательства и неустранения их в установленный срок.

Аннулирование лицензии является основанием для расторжения договора пользования водным объектом.

Возможен и обратный порядок прекращения права водопользования, когда расторжение договора пользования водным объектом становится основанием для аннулирования лицензии на водопользование (ст. 61 ВК РФ).

Разрешение споров о праве водопользования

Защита нарушенных или оспоренных прав пользования водными объектами, а также разрешение споров по любым вопросам использования и охраны водных объектов осуществляются в судебном порядке.

Защита прав пользования водными объектами в административном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законом, а решения, принятые в таком порядке, могут быть обжалованы в суд.

Правовая охрана вод

Характерной особенностью правового режима вод является всестороннее регулирование их охраны от различных вредных воздействий.

Правовая охрана вод - это система закрепленных законом мер, направленных на предотвращение их загрязнения, засорения и истощения. Загрязнением или засорением водное законодательство признает ухудшение качества вод в результате сброса в водные объекты или поступления в них иным способом вредных веществ (загрязнение) либо предметов или взвешенных частиц (засорение). Истощение вод - устойчивое сокращение их объема (ст. 1 Водного кодекса РФ).

В сфере охраны водных объектов важное значение имеют разработка и реализация **государственных программ** по использованию и охране вод, экологический **мониторинг водных объектов**, осуществление государственного учета поверхностных и подземных вод, ведение **государственного водного кадастра**.

^{*}См. главы 4, 5 данного учебного пособия.

С целью обеспечения соблюдения юридическими лицами и гражданами установленного порядка рационального использования и охраны водных объектов, стандартов, нормативов и правил в области использования и охраны вод, режима использования территорий водоохранных зон водных объектов и иных требований водного законодательства осуществляется **государственный контроль** за использованием и охраной вод органами исполнительной власти субъектов РФ, Министерством природных ресурсов РФ, государственными органами в области охраны окружающей среды^{**}.

^{**}См. Положение об осуществлении государственного контроля за использованием и охраной водных объектов, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 16 июня 1997 №716.

Законодательством предусмотрено, что использование водных объектов должно осуществляться с минимально возможными негативными последствиями для водных объектов. При их использовании гражданам и юридическим лицам необходимо проводить производственно-технологические, мелиоративные, агротехнические, гидротехнические, санитарные и другие мероприятия, обеспечивающие охрану водных объектов. Данные требования раскрываются через систему рассмотренных выше **обязанностей** указанных субъектов, образующих содержание права водопользования.

Вместе с тем водное законодательство устанавливает целый ряд **специальных мер, требований и запретов** по охране вод.

Поддержание поверхностных и подземных вод в состоянии, соответствующем экологическим требованиям, обеспечивается в первую очередь с помощью установления и соблюдения **нормативов предельно допустимых вредных воздействий** на водные объекты. Они устанавливаются исходя из:

- предельно допустимой величины антропогенной нагрузки, длительное воздействие которой не приведет к изменению экосистемы водного объекта;
- предельно допустимой массы вредных веществ, которая может поступить в водный объект и на его водосборную площадь.

В целях охраны вод, обеспечения здоровья и безопасности населения устанавливаются нормативы содержания загрязняющих, вредных веществ в воде - их **предельно допустимые концентрации** (ПДК). На поддержание качества вод, соответствующего этим нормативам, направлены нормы водного законодательства, регулирующие хозяйственную деятельность, которая оказывает негативное воздействие на воды.

Для предупреждения и устранения загрязнения водных объектов, которое может наступить в результате этой деятельности, определяются источники загрязнения. **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.

Охрана водных объектов от загрязнения осуществляется посредством регулирования деятельности как стационарных, так и других источников загрязнения.

Граждане и юридические лица при эксплуатации хозяйственных и других объектов, влияющих на состояние водных объектов, обязаны принимать меры, предотвращающие загрязнение, засорение и истощение водных объектов и вредное воздействие вод (ст. 106). **Сброс сточных вод**, содержащих вредные вещества, допускается при наличии **лицензии**, выдаваемой органами управления использованием и охраной водного фонда, а также если такой сброс не приводит к увеличению содержания загрязняющих веществ свыше установленных норм - нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в воде (ПДК).

В связи с этим каждый источник загрязнения должен соблюдать установленные для него компетентными государственными органами нормативы **предельно допустимых выбросов** загрязняющих веществ (ПДВ). Нормативы предельно допустимых выбросов вредных веществ устанавливаются исходя из условия недопустимости превышения предельно допустимых концентраций вредных веществ в водных объектах.

При эксплуатации хозяйственных и других объектов запрещается:

- осуществлять сброс в водные объекты не очищенных и не обезвреженных в соответствии с установленными нормативами сточных вод;
- производить забор воды из водных объектов, существенно влияющий на их состояние;
- осуществлять сброс сточных вод, содержащих вещества, для которых не установлены предельно допустимые концентрации, или содержащих возбудителей инфекционных заболеваний.

В случае превышения норм ПДВ или сброса сточных вод, содержащих вещества, для которых не установлены соответствующие нормативы, нарушении других требований по рациональному использованию и охране вод, сброс сточных вод может быть **ограничен, приостановлен или запрещен** вплоть до прекращения деятельности производственного объекта по решению Правительства РФ или органов исполнительной власти субъектов РФ по представлению органов управления водным фондом, охраны окружающей среды или санитарно-эпидемиологического надзора.

При размещении, проектировании, строительстве, вводе в эксплуатацию хозяйственных и других объектов, а также внедрении новых технологических процессов должно учитываться их влияние на состояние водных объектов и окружающую природную среду. **Места строительства (реконструкции)** хозяйственных и иных объектов, влияющих на состояние водных объектов, а также ведение строительных, дноуглубительных, взрывных и иных **работ на водных объектах** должны согласовываться с органом управления водным фондом, государственным органом санитарно-эпидемиологического надзора, другими органами управления использованием и охраной природных ресурсов.

Запрещается ввод в эксплуатацию:

- хозяйственных и других объектов, в том числе фильтрующих накопителей, захоронений отходов, городских и других свалок, не оборудованных устройствами, **очистными сооружениями**, предотвращающими загрязнение, засорение, истощение водных объектов;
- водозаборных и сбросных сооружений без устройств, обеспечивающих учет забираемых и сбрасываемых вод;
- водозаборных и иных гидротехнических сооружений без установления зон санитарной охраны и создания пунктов наблюдения за показателями состояния водных объектов.

Источники загрязнения, находящиеся на суше, не должны вызывать загрязнения и засорения водных объектов сверх установленных нормативов воздействия на водные объекты, что должно обеспечиваться приоритетным применением **технологий**, не оказывающих негативного влияния на окружающую природную среду, ограничением использования токсичных веществ и тяжелых металлов, введением научно обоснованных методов измерения и расчетов сбросов сточных вод в водные объекты.

Закон устанавливает обязанности водопользователей принимать меры к сокращению расхода воды, прекращению сброса сточных вод путем совершенствования технологии производства и **схем водоснабжения** (применения безводных технологических процессов, воздушного охлаждения, замкнутых систем технического водоснабжения и др.) (ст. 98, 105 Водного кодекса РФ).

В интересах устойчивого удовлетворения в воде потребностей населения и отраслей экономики, поддержания оптимальных условий водопользования, рационального использования водных ресурсов и обеспечения благоприятного экологического и санитарно-эпидемиологического состояния водных объектов Министерством природных ресурсов РФ для водопользователей устанавливаются **лимиты водопользования**.

Лимиты водопользования (водопотребления и водоотведения) - это предельно допустимые объемы изъятия водных ресурсов или сброса сточных вод нормативного качества в водные объекты в течение определенного периода времени*.

*Пункты 14-18 Правил предоставления в пользование водных объектов, находящихся в государственной собственности, установления и пересмотра лимитов водопользования, выдачи лицензии на водопользование и распорядительной лицензии, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 3 апреля 1997 № 383.

В целях охраны вод от **засорения** запрещается сброс в водные объекты и захоронение в них производственных, бытовых и других отходов (ст. 96 ВК РФ).

Запрещается захоронение и сброс радиоактивных и токсичных веществ (материалов) в водные объекты, а также проведение на водных объектах работ, при которых используется ядерная и иные виды технологий, сопровождающихся выделением радиоактивных и токсичных веществ.

Владельцы средств **водного транспорта**, плавучих и других **сооружений** на водных объектах, **ле-сосплавающие организации** должны не допускать загрязнения и засорения вод вследствие потерь ма-сел, древесины, химических, нефтяных и других продуктов.

Не разрешается эксплуатация самоходных и несамоходных судов, а также иных объектов, находя-щихся на поверхности водных объектов, без устройств по сбору сточных вод, отходов и отбросов, образу-ющихся на этих судах и объектах.

Предприятия, организации и учреждения обязаны не допускать загрязнения и засорения **поверхно-сти водосборов и ледяного покрова водоемов** производственными, бытовыми и другими отходами и от-бросами, а также нефтяными продуктами, ядохимикатами и другими вредными веществами, смыв которых повлечет ухудшение качества поверхностных и подземных вод.

Существенной чертой правовой охраны вод является установление **водоохранн**ых зон водных объектов.

Водоохранная зона - это территория, примыкающая к акваториям рек, озер, водохранилищ и других поверхностных водных объектов, на которой устанавливается специальный режим хозяйственной и иных видов деятельности с целью предотвращения загрязнения, засорения, заиления и истощения водных объектов, а также сохранения среды обитания объектов животного и растительного мира.

Соблюдение специального режима на территории водоохранн

ых зон является составной частью комплекса природоохранн

ых мер по улучшению гидрологического, гидрохимического, гидробиологического, санитарного и экологического состояния водных объектов и благоустройству их прибрежных территорий. В пределах водоохранн

ых зон устанавливаются **прибрежные защитные полосы**, на территориях которых вводятся дополнительные ограничения природопользования. Правовой режим этих территорий ре-гулируется Положением о водоохранн

ых зонах водных объектов и их прибрежных полосах. В целях охраны водных объектов, используемых для питьевого и хозяйственно-бытового водоснаб-жения, а также лечебных, курортных и оздоровительных нужд населения, устанавливаются **зоны и округа санитарной охраны**. Водным кодексом РФ регулируются также вопросы **аварийного загрязнения вод** в результате зал-повых сбросов вредных веществ, определяются понятия зон **чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия на водных объектах** (ст. 97, 116 ВК РФ), предусматриваются меры преду-преждения и ликвидации последствий **вредного воздействия вод** (наводнений, затоплений, разрушения берегов, плотин и т. д., заболачивания и засоления земель, эрозии почв, селей и др.).

Законодательством предусмотрено создание различных категорий **особо охраняемых водных объектов** - природных экосистем, имеющих особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые полностью или частично, постоянно или временно изымаются из хозяйственной деятельности. Это могут быть участки внутренних морских вод, водно-болот-ные угодья, водотоки и водоемы, отнесенные к уникальным природным ландшафтам, зоны охраны истока или устья водных объектов, места нереста ценных видов рыб и др. Специальным Федеральным законом «Об охране озера Байкал» установлен особый правовой режим охраны уникальной экологической системы - Байкальской природной территории, которая является природным объектом всемирного наследия.

Ответственность за нарушения водного законодательства

В случае нарушения закрепленных законом правил рационального использования вод, невыполне-ния установленных мер по их охране наступает юридическая ответственность - административная, уголов-ная, гражданско-правовая (материальная) и иная.

Нормы Водного кодекса РФ не содержат перечня водных нарушений и имеют отсылочный характер. Согласно ст. 130 лица, виновные в нарушении водного законодательства РФ, несут административную и уголовную ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Административная ответственность в виде штрафа наступает по нормам Кодекса РСФСР об административных правонарушениях (ст. 47, 57- 60).

Штрафы налагаются должностными лицами специально уполномоченного государственного органа управления использованием и охраной водного фонда за следующие виды водных нарушений:

- самовольный захват водных объектов, самовольное водопользование, переуступку права водо-пользования, а также совершение других сделок, в прямой или скрытой форме нарушающих право госу-дарственной собственности на воды;
- загрязнение и засорение вод, нарушение водоохранного режима на водосборах, вызывающее их загрязнение, водную эрозию почв и другие вредные явления;
- ввод в эксплуатацию предприятий, коммунальных и других объектов без сооружений и устройств, предотвращающих загрязнение и засорение вод или их вредное воздействие;
- забор воды с нарушением планов водопользования, самовольное производство гидротехнических работ, бесхозяйственное использование воды (добытой или отведенной из водных объектов), нарушение правил первичного учета количества забираемых из водных объектов и сбрасываемых в них вод и опреде-ления качества сбрасываемых вод;
- повреждение водохозяйственных сооружений и устройств, нарушение правил их эксплуатации;
- невыполнение лицами командного состава судна или другого плавучего средства обязанностей по регистрации в судовых документах операций с вредными для здоровья людей или живых ресурсов моря веществами и смесями.

Уголовная ответственность предусмотрена нормами Уголовного кодекса РФ за следующие экологические преступления в сфере охраны вод:

- загрязнение, засорение, истощение поверхностных или подземных вод, источников питьевого водоснабжения либо иное изменение их природных свойств (ст. 250);

- загрязнение морской среды из находящихся на суше источников либо вследствие нарушения правил захоронения или сброса с транспортных средств или возведенных в море искусственных сооружений веществ и материалов, вредных для здоровья людей и живых ресурсов моря либо препятствующих правомерному использованию морской среды (ст. 252).

Разграничение таких нарушений водного законодательства как загрязнение, засорение, истощение вод, наказуемых в уголовном порядке, и подобных же административных проступков осуществляется по квалифицирующим признакам состава преступления - причинению существенного вреда, совершению этих деяний на территории заповедника, заказника, в зоне экологического бедствия или чрезвычайной экологической ситуации и др.

В соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда РФ «О практике применения законодательства об ответственности за экологические правонарушения» эксплуатация промышленных, сельскохозяйственных, коммунальных и других объектов с неисправными очистными сооружениями, отключение очистных сооружений и устройств, нарушение правил транспортировки, хранения, использования минеральных удобрений и препаратов, иные действия, повлекшие загрязнение водоемов и водных источников и причинившие существенный вред животному или растительному миру, рыбным запасам, лесному или сельскому хозяйству, должны квалифицироваться по ст. 250 УК РФ. К уголовной ответственности по данной статье могут быть привлечены как должностные лица или лица, выполняющие управленческие функции в коммерческих организациях, так и другие лица (п. 9).

Привлечение к уголовной или административной ответственности не освобождает виновных лиц от обязанности возмещения причиненного ущерба в порядке, установленном **гражданским законодательством**.

Согласно ст. 131 ВК РФ граждане и юридические лица, причинившие ущерб водным объектам, возмещают его добровольно или по решению суда либо арбитражного суда в соответствии со специальными методиками исчисления ущерба, причиненного водным объектам, а при их отсутствии - по фактическим затратам на восстановление водных объектов с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

Иски о возмещении ущерба, причиненного водным объектам в результате нарушения водного законодательства, вправе предъявлять органы управления водным фондом, охраны окружающей среды, санитарно-эпидемиологического надзора.

Сделки, совершенные с нарушением водного законодательства, признаются недействительными и влекут за собой последствия, предусмотренные общими положениями гражданского законодательства о недействительных сделках.

Глава 11. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЖИВОТНОГО МИРА

Правовое регулирование отношений в области охраны и использования животного мира

Животный мир - один из компонентов природной среды, естественных экологических систем, активно влияющий на состояние и качество их отдельных элементов: земель, лесов, вод и т. д., а также окружающей среды в целом.

С древних времен животный мир является предметом хозяйственного интереса людей, объектом охотничьего и рыбного промысла, источником промышленного, технического, лекарственного сырья. Однако разрушение среды обитания животных в результате расширения масштабов экономической деятельности, освоения земель, вырубки лесов, загрязнения окружающей природной среды, а также хищническая эксплуатация животного мира приводят к сокращению численности многих видов животных, уменьшению разнообразия живых организмов.

Поэтому охрана и рациональное использование животного мира, составляющего достояние народов РФ, представляют собой важную государственную задачу, выполнение которой направлено на удовлетворение экономических, экологических и духовных потребностей общества (ст. 1 Федерального Закона «О животном мире»).

Указанная задача реализуется через целый комплекс специальных мер по сохранению животного мира, важное место среди которых занимает его правовое регулирование.

Предметом этого регулирования являются общественные отношения в области охраны и рационального использования животного мира, а также связанные с ними отношения в сфере сохранения и восстановления среды его обитания в целях обеспечения биологического разнообразия, устойчивого существования и использования животного мира, сохранения генетического фонда диких животных как неотъемлемого элемента природной среды.

Базовый нормативный акт в системе законодательства о животном мире - кодифицированный Федеральный Закон «О животном мире» 1995 г. Его положения развиваются и конкретизируются в нормах

подзаконных актов, основную массу которых составляют Постановления Правительства РФ, регулирующие отдельные вопросы правового режима животного мира: «О порядке ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира» от 10 ноября 1996 № 1342, «О специально уполномоченных государственных органах по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания» от 19 января 1998 № 67, «Об утверждении Требований по предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, трубопроводов, линий связи и электропередачи» от 13 августа 1996 № 997, «О Красной книге РФ» от 19 февраля 1996 № 158, «О плате за пользование объектами животного мира и ее предельных размерах» от 29 сентября 1997 № 1251 (с изменениями от 15 ноября 1997) и др.

Значительную часть рассматриваемых актов образуют акты охотничьего и рыболовного законодательства: Положение об охоте и охотничьем хозяйстве РСФСР, утвержденное Постановлением Совета Министров РСФСР от 10 октября 1960 (с изменениями от 23 июня 1993), Постановление Правительства РФ «О любительской и спортивной охоте в РФ» от 26 июля 1993, Положение об охране рыбных запасов и регулировании рыболовства в водоемах СССР, утвержденное Постановлением Совета Министров СССР от 15 сентября 1958 (с последующими изменениями и дополнениями), Постановление Правительства РФ «О правилах, сроках и перечнях разрешенных к применению орудий и способов добывания объектов животного мира» от 18 июля 1996 и др.

Нормы, регулирующие отношения по поводу охраны и использования животного мира и среды его обитания, содержатся в Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды», Федеральных законах «Об исключительной экономической зоне РФ», «О континентальном шельфе РФ», в земельном, лесном, водном, а также уголовном, административном и гражданском законодательстве.

Животный мир как объект правовой охраны

Животный мир как объект правового регулирования представляет собой совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию страны и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ (ст. 1 ФЗ «О животном мире»).

Из данного понятия животного мира следует, что животные, которые относятся к объектам правовой охраны, должны обладать рядом **признаков**.

Во-первых, речь идет только о диких животных и, во-вторых, о тех, которые обитают в состоянии естественной свободы (на суше, в воде, в атмосфере и в почве). Отношения по поводу сельскохозяйственных и других одомашненных животных, а также животных, содержащихся в неволе, регулируются не экологическим, а гражданским и иными отраслями законодательства. В-третьих, животные могут находиться на территории страны временно или постоянно. Этот признак учитывает особенности жизнедеятельности мигрирующих видов животных.

Под животными понимаются все организмы животного происхождения: звери, птицы, рыбы, пресмыкающиеся, земноводные, насекомые и др. К природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ относятся все виды рыб, моллюсков, морских млекопитающих, ракообразных, а также живые организмы «сидячих» видов морского дна и его недр и другие водные биологические ресурсы.

¹ Ст. 4 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне РФ», Федерального закона «О континентальном шельфе РФ».

Таким образом, понятие животного мира охватывает не все живые организмы, находящиеся на территории страны, но является достаточно широким, поскольку распространяется не только на наиболее ценную в экономическом отношении часть дикой фауны - объекты охоты и рыболовства (диких зверей, птиц и рыб), - но и на многих других ее представителей.

Право собственности на животный мир

Животный мир РФ в пределах ее территории является **государственной собственностью**. Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию в отношении животных на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне.

Это означает, что животный мир РФ изъят из гражданского оборота, а сделки по отчуждению объектов животного мира (продажа, залог и др.), нарушающие в прямой или скрытой форме право государственной собственности на животный мир, недействительны. Оборотоспособность диких животных допускается лишь в отдельных случаях по специальным разрешениям (распорядительным лицензиям), выдаваемым компетентными государственными органами.

² См., например, Порядок выдачи разрешений (распорядительных лицензий) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу РФ, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 19 февраля 1996.

Объекты животного мира, изъятые из естественной среды обитания, могут находиться в частной, муниципальной, государственной или иных формах собственности. Владение, пользование и распоряжение такими объектами регулируется гражданским законодательством.

Права собственника в отношении животного мира осуществляются совместно Российской Федерацией и ее субъектами.

В соответствии с Федеральным Законом «О животном мире» и Указом Президента РФ «О федеральных природных ресурсах» к федеральной собственности относятся следующие объекты животного мира:

- редкие и находящиеся под угрозой исчезновения, а также занесенные в Красную книгу РФ;
- обитающие на особо охраняемых территориях федерального значения (в заповедниках, национальных парках и др.);
- населяющие территориальное море, континентальный шельф и исключительную экономическую зону РФ;
- подпадающие под действие международных договоров;
- относящиеся к особо охраняемым, ценным в хозяйственном отношении;
- мигрирующие по территории двух и более субъектов РФ.

От имени Российской Федерации и ее субъектов право собственности реализуют соответствующие государственные органы - общей компетенции (Федеральное Собрание, Президент РФ, Правительство РФ, местные администрации) и специально уполномоченные органы. Согласно Указу Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 22 сентября 1998 № 1142 и Постановлению Правительства РФ «О специально уполномоченных государственных органах по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания» от 19 января 1998 № 67 к ним относятся Госкомэкология России, Минсельхозпрод России (департамент охраны и использования охотничьих ресурсов), Госкомрыболовства России, Рослесхоз, Федеральная пограничная служба РФ и их территориальные органы.

Государство в лице своих компетентных органов предоставляет животный мир в пользование различным субъектам.

Понятие и виды права пользования животным миром

Право пользования животным миром - это система правовых норм, которые регламентируют порядок предоставления и условия использования объектов животного мира, права и обязанности пользователей животным миром. Право пользования животным миром для конкретных субъектов означает совокупность возникающих у них прав и обязанностей по отношению к предоставленным им в пользование объектам животного мира.

Субъектами права пользования животным миром являются юридические лица и граждане, в том числе и иностранных государств (ст. 33,36 Закона о животном мире, ст. 11 Федерального закона «О континентальном шельфе РФ», ст. 9 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне РФ»).

Коренные малочисленные народы и этнические общности, самобытная культура которых включает в себя 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. Переуступка права на приоритетное пользование животным миром другим гражданам и юридическим лицам запрещена (ст. 49 Закона о животном мире, ст. 9 Закона о континентальном шельфе РФ).

Объектами права пользования животным миром являются объекты животного мира - организмы животного происхождения (дикие животные) или их популяции (ст. 1 Закона о животном мире).

Право пользования животным миром можно классифицировать на отдельные **виды** по срокам, целям и способам пользования.

Оно может быть долгосрочным (в случае предоставления юридическим лицам) или краткосрочным (при предоставлении гражданам). Законом о животном мире не определяются конкретные сроки пользования или их предельные размеры.

Пользование животным миром может осуществляться двумя способами - с изъятием или без изъятия объектов животного мира из среды их обитания.

По целевому назначению выделяются следующие виды пользования животным миром (ст. 34 Закона о животном мире):

- охота;
- рыболовство, включая добычу водных беспозвоночных и морских млекопитающих;
- добыча объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства. Этот вид пользования связан с изъятием животных из естественной среды их обитания (например, для научных экспериментов, зоологических коллекций, получения лекарственного сырья и др.) и допускается только по разрешениям компетентных органов (ст. 43 Закона о животном мире);
- извлечение полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира - почвообразователей, естественных санитаров окружающей природной среды, опылителей растений, биофильтраторов и др. Осуществляется в естественных условиях без изъятия животных из природной среды, а пользователями в таких случаях выступают сельскохозяйственные, лесохозяйственные организации, граждане - владельцы личных подсобных хозяйств, садовых участков и др. (ст. 45 Закона о животном мире);

- изучение, исследование и иное использование животного мира в научных, культурно-просветительских, рекреационных, эстетических целях. Возможно без изъятия животных из среды их обитания (путем различных форм наблюдения, мечения, фотографирования и других методов исследования) или с изъятием объектов животного мира из природной среды. В первом случае оно допускается без разрешения компетентных органов и бесплатно, во втором - по разрешениям бесплатно или за определенную плату (ст. 44 Закона о животном мире);

- получение продуктов жизнедеятельности объектов животного мира (меда, пантов и т. д.). Допускается без изъятия животных из природной среды и их уничтожения, а также без нарушения среды их обитания (ст. 46 Закона о животном мире).

Федеральными законами «О континентальном шельфе РФ» и «Об исключительной экономической зоне РФ» предусмотрены и другие виды пользования животным миром - товарное выращивание, искусственное воспроизводство водных биологических ресурсов и т. д. (ст. 10 Закона о континентальном шельфе, ст. 8 Закона об исключительной экономической зоне РФ).

Основания возникновения права пользования животным миром

Основаниями возникновения права пользования животным миром являются юридические факты, главное место среди которых занимает лицензия - разрешение специально уполномоченного государственного органа по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира.

Юридическим лицам объекты животного мира предоставляются в долгосрочное пользование на основании **долгосрочной лицензии**, которую выдает указанный государственный орган по решению Правительства РФ (в отношении объектов животного мира, находящихся в федеральной собственности) или органа исполнительной власти субъекта РФ.

Долгосрочная лицензия должна содержать сведения о пользователе, видах, объектах, сроках, условиях пользования животным миром, границах территории, акватории, необходимой для пользования.

Пользователь также должен заключить договор о предоставлении в пользование территории (акватории), необходимой для пользования животным миром с органом исполнительной власти соответствующей территории (акватории).

При наличии нескольких претендентов может проводиться конкурс.

Гражданам животный мир предоставляется в краткосрочное пользование на основании **именной разовой лицензии**. Она выдается специально уполномоченным государственным органом по охране, контролю и регулированию использования животного мира по их заявке или пользователями животным миром в пределах установленных им лимитов.

Именная разовая лицензия дает право на однократное использование животных с указанием их видов и количества, места и срока пользования.

Платность пользования животным миром

Право пользования животным миром является платным. Система платежей включает в себя:

- плату за пользование животным миром;
- штрафы за сверхлимитное и нерациональное пользование животным миром.

Предельные размеры платы за пользование объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, изъятие которых из среды обитания производится по лицензиям или разрешениям, определяются в размере, кратном минимальному размеру оплаты труда Постановлением Правительства РФ «О плате за пользование объектами животного мира» от 29 сентября 1997 (с дополнениями от 15 ноября 1997 г.). Так, плата за добычу лося установлена в размере 5-10 минимальных размеров оплаты труда, кабана - 1-2, бобра - 0, 4-0, 9 и т. д.

Плата за пользование животным миром поступает в бюджеты РФ и ее субъектов и расходуется на цели, связанные с охраной, воспроизводством и устойчивым использованием животного мира и среды его обитания.

Пользователи животным миром уплачивают также сбор за выдачу лицензии (ст. 53 Закона о животном мире).

Пользование животным миром может осуществляться бесплатно, если это не требует получения лицензий.

Содержание права пользования животным миром

Пользователь осуществляет правомочия владения и пользования объектами животного мира на условиях и в пределах, установленных законом, лицензией и договором (для юридических лиц). Он не вправе распоряжаться объектами животного мира, если иное не предусмотрено Законом о животном мире (ст. 33). Распоряжение осуществляется на основе так называемой распорядительной лицензии, которая представляет собой специальное разрешение, предоставляющее право определенным в нем лицам в установленном порядке распоряжаться объектами животного мира.

Правомочия владения и пользования проявляются через права и обязанности пользователя животным миром, которые составляют содержание рассматриваемого права. Их конкретный перечень зависит от видов и субъектов пользования.

Пользователи животным миром **имеют право** (ст. 40 Закона о животном мире):

- пользоваться предоставленными им объектами животного мира;
- пользоваться без разрешения объектами животного мира, приобретенными для расселения на закрепленной территории в установленном порядке, если эти объекты содержатся в полувольных условиях;
- собственности на добытые объекты животного мира и на продукцию, полученную от них;
- выдавать гражданам именные разовые лицензии на использование объектов животного мира в пределах установленных норм, квот и лимитов;
- заключать договоры с юридическими лицами и гражданами на использование ими объектов животного мира с одновременной выдачей именных разовых лицензий;
- вести подсобное хозяйство, включая переработку продукции, полученной в процессе осуществления разрешенных видов пользования животным миром, и производить изделия из объектов животного мира, а также реализовывать произведенную продукцию и изделия;
- на предоставленных в пользование территориях получать земельные участки в производственных и иных целях и возводить на них постоянные или временные постройки, сооружения и дороги, необходимые для осуществления деятельности, связанной с использованием животным миром;
- предъявлять иски за ущерб, причиненный им неправомерными действиями юридических лиц и граждан, повлекшими за собой гибель животных, ухудшение среды их обитания, нарушением законных прав, связанных с использованием животным миром;
- оказывать воздействие на среду обитания животного мира, улучшающее состояние объектов животного мира по согласованию с владельцами (пользователями) земель, лесного фонда и органами по охране животного мира.

Пользователи животным миром **обязаны**:

- осуществлять только указанные в лицензии виды пользования животным миром;
- соблюдать установленные правила, нормы и сроки пользования животным миром;
- применять при пользовании животным миром способы, не нарушающие целостности естественных сообществ;
- не допускать разрушения или ухудшения среды обитания 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.

Правовое регулирование охоты и рыболовства

Наиболее важное значение в характеристике правового режима использования животного мира имеет правовая регламентация охоты и рыболовства.

Действующее охотничье законодательство признает охотой выслеживание с целью добычи, преследование и добычу диких зверей и птиц лицом, имеющим право на охоту.

Нахождение в местах обитания диких зверей и птиц с оружием, собаками, ловчими птицами, капканами и другими орудиями охоты либо с добытой продукцией приравнивается к охоте.

Объектом охоты являются дикие животные в состоянии естественной свободы. Истребление домашних, сельскохозяйственных животных, а также диких животных, находящихся в неволе, рассматривается как уничтожение имущества и другие противоправные действия.

Перечень конкретных видов животных, отнесенных к объектам охоты, исходя из их видов, численности, традиций в использовании, получаемой продукции, утверждается Правительством РФ. Так, в соответствии с Перечнем объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 26 декабря 1995 № 1289, объектами охоты являются: волк, лисица, медведь, заяц, норка, соболь, белка, олень, гуси, утки, куропатки и др.

Различается два вида охоты - промысловая и спортивная (любительская).

Промысловая охота представляет собой в основном профессиональную деятельность охотников-промысловиков, которая осуществляется на основе нарядов на отстрел животных или договоров с охото-промысловыми хозяйствами на заготовку продукции охоты (шкур, мяса, меха и т. д.).

Спортивной или любительской охотой могут заниматься граждане, достигшие 18-летнего возраста, сдавшие испытания по правилам охоты, технике безопасности на охоте, обращению с охотничьим огнестрельным оружием и уплатившие государственную пошлину в установленном размере.

Граждане, населяющие районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, пользуются правом охоты с охотничьим огнестрельным оружием с 14-летнего возраста (п. 14 Положения об охоте и охотничьем хозяйстве РСФСР с изменениями от 10 октября 1993 г.)

Согласно Постановлению Правительства РФ «О любительской и спортивной охоте в РФ» от 26 июля 1993 № 728 документами, удостоверяющими право осуществления охоты служат (п. 1):

- охотничьи билеты, выдаваемые государственными органами управления охотничьим хозяйством, или членские охотничьи билеты, выдаваемые общественными охотничьими организациями, с отметкой

этих организаций о сдаче испытаний по правилам охоты, технике безопасности на охоте, обращению с охотничьим оружием и об уплате государственной пошлины;

- путевка или лицензия, выдаваемая в установленном порядке, на отстрел (отлов) соответствующего вида и количества животных с указанием сроков их отстрела(отлова) и места охоты.

Охота допускается при наличии разрешения на хранение и ношение охотничьего оружия, которое выдается органами внутренних дел.

При производстве охоты охотники должны соблюдать установленные Правилами охоты, принимаемыми органами исполнительной власти субъектов РФ, требования, которые касаются норм, сроков, мест, орудий и способов охоты.

Нормы добычи (отстрела, отлова) диких животных определяются в соответствии с их численностью и расчетом сохранения их поголовья.

Охота, как правило, осуществляется в охотничьих угодьях, закрепленных за охотничьими обществами и охотничьими хозяйствами. Любительская и спортивная охота в угодьях, в которых охотничье хозяйство ведется общественными охотничьими организациями, другими юридическими и физическими лицами, осуществляется с их разрешения, а в иных охотничьих угодьях - с разрешения государственных органов управления охотничьим хозяйством. В заповедниках, национальных парках, зеленых зонах городов и на других особо охраняемых территориях охота запрещена.

Сроки охоты устанавливаются в зависимости от вида животных, условий их обитания и размножения.

Вопросы использования орудий и средств охоты регулируются Постановлением Правительства РФ «О правилах, сроках и перечнях разрешенных к применению орудий и способов добывания объектов животного мира», типовыми правилами охоты, действующими в разных регионах, и другими нормативными актами.

К орудиям охоты относятся ружья, капканы и другие предметы для выслеживания и добычи зверей и птиц. Запрещается применение орудий и способов охоты, ведущих к массовому истреблению животных; опасных для окружающей среды; с использованием бедственного положения животных (например, спасающихся от бури, наводнения, снегопада, пожара и др.), а также разорение гнезд и нор. К запрещенным предметам и приемам охоты, в частности, относятся: малокалиберные винтовки, боевое оружие, ядохимикаты, устройство ловчих ям, выжигание растительности, применение автотранспортных средств, вертолетов и др.

Охота запрещена полностью на животных, которые принадлежат к редким и исчезающим видам животных, занесенных в Красную книгу. В Российской Федерации, к примеру, не допускается охота на тигра, зубра, снежного барса, белого медведя, лебедя, аиста и др.

Охотники обязаны также активно участвовать в охране животного мира и среды обитания животных, оказывать помощь в их воспроизводстве.

Правовое регулирование рыболовства осуществляется на основе специальных нормативных актов, образующих рыболовное законодательство.

Указанное законодательство относит к рыболовству не только лов рыбы, но и добывание водных беспозвоночных и морских млекопитающих.

В состав рыбных запасов РФ согласно Положению об охране рыбных запасов и регулированию рыболовства в водоемах РСФСР входят природные запасы рыб в водоемах РФ, ее континентального шельфа и исключительной экономической зоны.

Рыболовство, как и охота, может быть промысловым (осуществляется предприятиями рыбной промышленности и другими рыбозаготовительными организациями) и спортивным или любительским. Последнее не включает в себя добывание морских млекопитающих.

Организация указанных видов рыболовства осуществляется в соответствии с Положением о лицензировании промышленного рыболовства и рыбоводства, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 26 сентября 1995; Положением о лицензировании деятельности по организации спортивного и любительского лова ценных видов рыб, водных животных и растений, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 26 сентября 1995, Постановлением Правительства РФ «О правилах, сроках и перечнях разрешенных к применению орудий и способов добывания объектов животного мира» от 18 июля 1996, Правилами рыболовства, принимаемыми органами исполнительной власти субъектов РФ, и другими нормативными актами.

Правила рыболовства предусматривают места, сроки, орудия лова, перечень запрещенных к лову рыб. Указаны в них и нормы лова (количество экземпляров или вес рыбы определенного вида в сутки на одного рыболова или на одну лодку).

Спортивный и любительский лов рыбы разрешается всем гражданам свободно во всех водоемах общего пользования, за исключением заповедников, национальных парков, рыбопитомников, водоемов, принадлежащих рыболовным обществам, культурных рыбных хозяйств и в некоторых других местах. Запрещается, в частности, лов рыбы в местах нерестилищ, у плотин и др.

Лов рыбы разрешен с берега или с лодки ручными удочками либо спиннингом с соблюдением установленных правил. Не разрешается применение взрывчатых и отравляющих веществ, электротока, колющих орудий, огнестрельного оружия, сетей, неводов, багрения и т. д.

Устанавливаются определенные сроки лова рыбы с учетом биологических особенностей воспроизводства отдельных ее видов.

Существуют также законодательные запреты на лов рыбы особо ценных, редких или исчезающих видов, а также лицензионный порядок отлова некоторых видов рыб.

Основания прекращения права пользования животным миром

Основаниями прекращения права пользования животным миром являются юридические факты, перечисленные в ст. 47 Закона о животном мире:

- отказ от пользования;
- нарушения законодательства об охране окружающей природной среды и условий пользования животным миром, оговоренных в лицензии на пользование животным миром;
- возникновение необходимости в изъятии из пользования объектов животного мира в целях их охраны;
- использование территории, акватории для государственных нужд, исключающих пользование животным миром;
- ликвидация предприятия, организации, учреждения-пользователей животным миром.

Право пользования животным миром прекращается путем аннулирования соответствующими органами лицензии на пользование объектами животного мира.

Правовая охрана животного мира

Правовая охрана животного мира - это закрепленная законом система мер, направленных на сохранение биологического разнообразия и обеспечение устойчивого существования животного мира, а также на создание условий для непрерывного использования и воспроизводства объектов животного мира.

Необходимыми условиями осуществления деятельности по охране животного мира являются разработка и реализация федеральных и территориальных **государственных программ** по охране животного мира и среды его обитания; ведение **государственного учета, государственного кадастра и экологического мониторинга** объектов животного мира.

Пользователи животным миром обязаны ежегодно проводить учет используемых ими объектов животного мира и объемов их изъятия и представлять эти данные в компетентные государственные органы, ведущие учет и кадастр объектов животного мира. Государственный мониторинг объектов животного мира необходим для своевременного выявления изменений в состоянии животного мира, предупреждения и устранения последствий негативных процессов и явлений в целях сохранения биологического разнообразия, рационального использования животного мира*.

* Подробнее о государственном кадастре и мониторинге объектов животного мира см. главы 4, 5 данного учебного пособия.

Организация и осуществление указанной деятельности регламентируется Постановлением Правительства РФ «О порядке ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира» от 10 ноября 1996 № 1342.

Обязательной мерой охраны животного мира является **государственная экологическая экспертиза**, предшествующая принятию хозяйственных решений, способных повлиять на животный мир и среду его обитания. Обязательной государственной экспертизе подлежат удобрения, пестициды и биостимуляторы роста растений, а также материалы, обеспечивающие объемы (квоты, лимиты) изъятия объектов животного мира и проведение работ по акклиматизации и гибридизации этих объектов. Она осуществляется государственным органом по охране окружающей природной среды при участии органов по охране животного мира.

В целях обеспечения соблюдения всеми юридическими лицами и гражданами требований законодательства РФ о животном мире осуществляется **государственный контроль** органами общей и специальной компетенции (Министерства сельского хозяйства РФ, Государственного комитета РФ по охране окружающей среды, Федеральной службы лесного хозяйства России и др.), особое место среди которых занимают специализированные подразделения - охотничьи инспекции, рыбоохрана и др.*

* Постановление Правительства РФ «О специально уполномоченных государственных органах по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания» от 19 января 1998 № 67.

Должностные лица этих органов наделены широкими полномочиями при осуществлении своих контрольных функций (ст. 31 Закона о животном мире):

- проверять у юридических лиц и граждан документы на право пользования животным миром, право находиться на особо охраняемой территории (акватории) и разрешения органов внутренних дел на хранение и ношение огнестрельного оружия;
- задерживать нарушителей законодательства о животном мире, составлять протоколы на совершенные ими правонарушения и доставлять указанных нарушителей в правоохранительные органы;
- производить досмотр вещей и личный досмотр задержанных лиц, остановку и досмотр транспортных средств, проверку оружия и других орудий добывания объектов животного мира, полученной от них продукции;

- изымать у нарушителей незаконно добытую продукцию, оружие и другие орудия добывания объектов животного мира, в том числе транспортные средства, а также соответствующие документы;
- хранить и носить служебное огнестрельное оружие и специальные средства при исполнении служебных обязанностей;
- применять в установленном порядке физическую силу, специальные средства: наручники, резиновые палки, слезоточивый газ, устройства для принудительной остановки транспорта, служебных собак и огнестрельное оружие.

Во исполнение данной статьи Закона о животном мире и в соответствии с Федеральным законом «Об оружии» Постановлением Правительства РФ от 2 февраля 1998 № 133 были утверждены правила использования и применения служебного оружия и специальных средств должностными лицами органов Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ, Государственного комитета РФ по охране окружающей среды и Федеральной службы лесного хозяйства России и их территориальных органов.

Сохранение животного мира может быть достигнуто как в процессе непосредственной охраны самих животных и их популяций, так и охраной среды их обитания. Поэтому меры охраны животного мира реализуются по трем основным направлениям:

- организация рационального использования животного мира, регулирование численности животных и их воспроизводства;
- сохранение видового многообразия животных (генетического фонда животных сообществ);
- охрана среды обитания животных.

Содержание этих направлений раскрывается применительно к следующим **основным требованиям (мерам) охраны животного мира**, закрепленным в законодательстве:

1. Регулирование рационального использования животного мира. Оно осуществляется прежде всего путем нормирования в области охраны и использования животного мира, которое заключается в установлении **лимитов (объемов, квот)** использования животных, а также **стандартов, норм и правил** их рационального использования и охраны.

Особое значение имеет установление **запретов и ограничений** на использование объектов животного мира. В целях их сохранения и воспроизводства определенные виды пользования или пользование отдельными объектами животного мира могут быть ограничены, приостановлены или запрещены в определенных местах или на определенные сроки (ст. 17, 21 Закона о животном мире). Вопрос о реализации указанных мер был затронут в связи с рассмотрением правового регулирования использования животного мира.

2. Охрана среды обитания, условий размножения и путей миграции животных.

Закон устанавливает общее правило о том, что любая деятельность, влекущая за собой изменение среды обитания животных и ухудшение условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, должна осуществляться с соблюдением требований по охране животного мира.

В частности, при **размещении, проектировании, строительстве** населенных пунктов, предприятий, сооружений и других **объектов**, совершенствовании существующих и внедрении новых технологических процессов, введении в хозяйственный оборот целинных земель, мелиорации земель, осуществлении лесных пользований, проведении геологоразведочных работ, добыче полезных ископаемых, определении мест выпаса скота, туристических маршрутов и организации мест массового отдыха и т. д. должны предусматриваться и проводиться мероприятия по сохранению среды обитания и путей миграции животных.

При размещении и строительстве транспортных магистралей, линий электропередачи и связи, а также каналов, плотин и других гидротехнических сооружений должны осуществляться меры по сохранению путей миграции объектов животного мира и мест их постоянной концентрации, в том числе в период размножения и зимовки (ст. 22 Закона о животном мире).

В целях охраны мест обитания редких или ценных в научном либо в хозяйственном отношении животных выделяются **защитные участки территорий и акваторий**, имеющие местное значение, но необходимые для осуществления их жизненного цикла. На них запрещаются отдельные виды хозяйственной деятельности или регламентируются сроки и порядок их проведения.

На обеспечение охраны среды обитания животных от загрязнения и разрушения направлены также нормы земельного, лесного, водного законодательства, законодательства о недрах и особо охраняемых природных территориях.

3. Наиболее полное и эффективное сохранение животных сообществ может быть обеспечено в заповедниках, заказниках, национальных парках и других особо охраняемых территориях. В пределах этих территорий полностью запрещено или ограничено пользование животным миром, а также всякая деятельность, не совместимая с целями охраны животных.

4. В целях сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, воспроизводство которых в естественных условиях невозможно, специально уполномоченные органы обязаны принимать меры по созданию необходимых условий для разведения их в неволе - в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания (ст. 26 Закона о животном мире). При этом лица (как юридические так и физические), которые занимаются содержанием и разведением животных, обязаны гуманно обращаться с ними, соблюдать надлежащие санитарно-ветеринарные и зоологические требования. В противном случае они могут быть привлечены к ответственности, а животные подлежат конфискации в судебном порядке.

5. Закон «О животном мире» предусматривает специальные меры по предотвращению гибели животных при осуществлении производственных процессов. Эти требования конкретизируются в Поста-

новлении Правительства РФ от 13 августа 1996 № 997, которым утверждены «Требования по предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, трубопроводов, линий связи и электропередачи». Указанные требования распространяются на сельскохозяйственную, лесохозяйственную и лесопромышленную деятельность, эксплуатацию транспортных магистралей и объектов, линий передачи и связи, промышленные и водохозяйственные процессы, ирригационные и мелиоративные работы и объекты и др.

Имеется в виду предотвращение гибели животных в результате изменения среды обитания и нарушения путей миграции, попадания в водозаборные сооружения, узлы производственного оборудования, под движущийся транспорт и сельскохозяйственные машины, а также в результате строительства производственных объектов, добычи, переработки и транспортировки сырья, столкновения с проводами и действия электротока, воздействия электромагнитных полей, шума и вибрации и др.

Так, запрещается выжигание растительности, хранение и применение ядохимикатов и удобрений без соблюдения мер по охране животных, должны устанавливаться специальные предупредительные знаки или ограждения на транспортных магистралах в местах концентрации животных, предусматриваться переходы для мигрирующих животных при строительстве трубопроводов, не допускается применение в сельском хозяйстве технологий и механизмов, вызывающих массовую гибель животных и др.

6. В интересах охраны животного мира в Российской Федерации издается **Красная книга РФ** и Красные книги субъектов РФ. Они содержат сведения о состоянии редких, исчезающих и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений, о необходимых мерах по их сохранению (ст. 24 Закона о животном мире).

Основанием для включения в Красную книгу того или иного вида животных служат данные об изменении их численности, условий существования, требующие принятия срочных мер. Включение в Книгу означает повсеместное запрещение уничтожения, отлова, отстрела данных видов животных и разрушения среды их обитания.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 19 февраля 1996 № 158 «О Красной книге РФ» Книга издается не реже одного раза в 10 лет, а в периоды между ее изданиями подготавливаются и распространяются перечни (список) животных, занесенных в Красную книгу.

7. Законодательством регулируется добывание животных для **зоологических коллекций** (ст. 29 Закона о животном мире) - фондовых научных коллекций зоологических институтов, университетов, музеев, а также собрания чучел, препаратов и частей животных, живых коллекций зоопарков, цирков, питомников, океанариумов и др.

Все зоологические коллекции, представляющие научную, культурную, просветительскую, учебно-воспитательную и эстетическую ценность, отдельные выдающиеся экспонаты коллекций независимо от формы их собственности подлежат государственному учету.

Порядок обращения с зоологическими коллекциями установлен Постановлением Правительства РФ от 17.07.96 «О порядке государственного учета, пополнения, хранения, приобретения, продажи, пересылки, вывоза за пределы РФ и ввоза на ее территорию зоологических коллекций».

8. Законом о животном мире определяются и другие вопросы, связанные с охраной животного мира - **акклиматизация, переселение и гибридизация животных (ст. 25), регулирование численности животных** в целях охраны здоровья и жизни людей, предотвращения ущерба народному хозяйству и природной среде (ст. 27) и др.

Ответственность за нарушения законодательства о животном мире

За нарушения положений законодательства, устанавливающего требования по охране и рациональному использованию животного мира, может наступать юридическая ответственность - административная, уголовная, гражданско-правовая (материальная) и иная.

Перечень нарушений указанного законодательства, которые являются основаниями для ее применения, содержится в ст. 55, 58 Закона о животном мире:

- незаконные сделки, нарушающие право государственной собственности на животный мир;
- нарушение порядка осуществления пользования животным миром (включая самовольную передачу права пользования животным миром, самовольное пользование объектами животного мира);
- незаконный ввоз в РФ животных и растений, признанных наносящими ущерб объектам животного мира, занесенным в Красные книги;
- нарушение правил охраны среды обитания животных;
- нарушение правил создания зоологических коллекций и торговли ими;
- самовольная переселение, акклиматизация и скрещивание объектов животного мира;
- нарушение правил транспортировки, хранения и применения средств защиты растений и других препаратов, причинивший ущерб животному миру;
- уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира или совершение иных действий, которые могут привести к гибели, сокращению численности или нарушению среды обитания указанных объектов животного мира;
- нарушение правил охоты и рыболовства, а также правил осуществления других видов пользования животным миром;
- нарушение правил китобойного промысла;

- ввоз в РФ и вывоз за ее пределы объектов животного мира, их продуктов и частей без соответствующего разрешения;
- нарушение требований по предотвращению гибели объектов животного мира в процессе хозяйственной деятельности и при эксплуатации транспортных средств;
- нарушение режима охраны объектов животного мира в заповедниках, заказниках, национальных парках и на других особо охраняемых территориях;
- нарушение установленного порядка предоставления лицензий на пользование животным миром и разрешений на изъятие объектов животного мира из среды их обитания и др.

Указанные виды нарушений влекут за собой наступление **административной ответственности** в виде штрафа в соответствии с Кодексом РСФСР об административных правонарушениях (ст. 48(1), 84(1)-86).

Административные взыскания накладываются компетентными государственными органами охраны рыбных запасов, надзора за соблюдением правил охоты, по охране окружающей среды (ст. 219(2) - 222 КоАП РСФСР).

Уголовная ответственность предусмотрена в Уголовном кодексе РФ за следующие виды экологических преступлений в сфере охраны животного мира:

- незаконную добычу рыбы, морского зверя и иных водных животных (ст. 256);
- незаконную добычу котиков, морских бобров или иных морских млекопитающих в открытом море или в защитных зонах (ст. 256);
- производство лесосплава, строительство мостов, дамб, транспортировку древесины и другой лесной продукции с лесосек, осуществление взрывных и иных работ, а равно эксплуатацию водозаборных сооружений и перекачивающих механизмов с нарушением правил охраны рыбных запасов (ст. 257);
- незаконную охоту (ст. 258)*;

* В соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998 №14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» незаконная охота - это 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 (п. 12).

- уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу РФ, повлекшее гибель популяции этих животных (ст. 259).

Отдельные виды рассмотренных правонарушений могут влечь как административную, так и уголовную ответственность. Разграничение экологического преступления и административного проступка в данной сфере происходит по нескольким критериям: юридическое значение могут иметь наличие вреда и его размер, места, способы и средства добывания животных при совершении правонарушения и другие обстоятельства.

В частности, разграничение незаконной охоты и незаконной добычи рыб и других водных животных следует производить по квалифицирующим признакам состава преступления - причинению крупного ущерба, применению транспортного средства, взрывчатых или химических веществ и иных способов массового уничтожения животных, совершению деяний на территории заповедника, заказника либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации и др. (п. 13 Постановления Пленума Верховного Суда РФ «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения»).

При определении размера ущерба нужно учитывать не только количество добытого, поврежденного и уничтоженного, но и распространенность животных, их отнесение к специальным категориям, например, к редким и исчезающим видам, экологическую ценность, значимость для конкретного места обитания, охотничьего хозяйства и др., а также учитывать причиненный экологический вред, то есть вред, в целом нанесенный животному и растительному миру.

К такому вреду следует, в частности, относить ущерб, причиненный отстрелом зубра, лося, оленя при незаконной охоте, уничтожением мест нереста, гибелью большого количества мальков при незаконном занятии водным добывающим промыслом, отловом или уничтожением животных и растений, занесенных в Красную книгу РФ (п. 16 Постановления Пленума Верховного Суда РФ).

Браконьерство - незаконная охота и незаконное рыболовство - один из наиболее распространенных видов правонарушений, сфера существования различных форм организованной преступности. Поэтому УК РФ предусматривает квалифицирующий состав данных видов преступлений - совершение указанных деяний лицом с использованием своего служебного положения либо группой лиц по предварительному сговору или организованной группой (ч. 2 ст. 258, ч. 3 ст. 256).

Наряду с уголовной и административной ответственностью за нарушения законодательства о животном мире наступает **гражданско-правовая (материальная) ответственность**.

Согласно ст. 56 Закона «О животном мире» юридические лица и граждане, причинившие вред животному миру и среде его обитания, возмещают нанесенный ущерб добровольно или по решению суда.

Размер ущерба определяется в соответствии со специально установленными законом таксами - денежными суммами за один экземпляр животного определенного вида, независимо от его размера и возраста. Они предусмотрены Постановлением Правительства РФ от 24 мая 1994 № 515 «Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный уничтожением, незаконным выловом и добычей

водных биологических ресурсов», приказом Минприроды РФ от 4 мая 1994 «Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный незаконным добыванием или уничтожением объектов животного и растительного мира» и другими специальными нормативными актами.

При отсутствии указанных такс и специальных методик исчисления ущерба вред возмещается по фактическим затратам на его компенсацию в соответствии с общими нормами гражданского законодательства.

Незаконно добытые объекты животного мира, их части и выработанная из них продукция, а также орудия незаконного добывания объектов животного мира, в том числе транспортные средства, подлежат безвозмездному изъятию или конфискации в установленном законом порядке. При невозможности изъятия незаконно добытой продукции с виновных лиц взыскивается ее стоимость (ст. 59 Закона «О животном мире»).

Глава 12. ПРАВОВАЯ ОХРАНА АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА

Атмосферный воздух как объект правовой охраны

Атмосферный воздух представляет собой элемент окружающей природной среды, жизненно важный для биологических организмов, включая людей, который служит защитой от космических излучений, поддерживает определенный тепловой баланс на планете, определяет климат и т. д. Наряду с экологическими функциями атмосферный воздух выполняет важнейшие экономические функции, так как выступает незаменимым элементом производственных процессов, энергетической, транспортной и другой деятельности человека.

Интенсивное развитие промышленности, рост городов, увеличение количества транспортных средств, активное освоение околоземного пространства приводят к изменению газового состава атмосферы, накоплению различных видов загрязнений (пылевого, химического, электромагнитного, радиационного, шумового и др.), разрушению озонового слоя атмосферы, нарушению ее естественного баланса.

Все это наносит ощутимый вред экономике, здоровью людей, природной среде и вызывает необходимость регулирования антропогенного воздействия на атмосферный воздух.

Правовое регулирование отношений в сфере охраны атмосферного воздуха осуществляется Федеральными Законами «Об охране атмосферного воздуха» 1999 г., «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» 1999 г., «О радиационной безопасности населения» 1996 г., Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды» 1991 г., а также рядом подзаконных актов - Положениями о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха, о государственном учете вредного воздействия на атмосферный воздух, о Межведомственной комиссии по охране озонового слоя и др. Российская Федерация является участником нескольких международных соглашений по вопросам охраны атмосферы, например, Международной Венской конвенции об охране озонового слоя, Конвенции ООН об изменении климата, Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой.

Важные положения об охране атмосферного воздуха содержатся в нормативных актах, регулирующих использование и охрану земель, лесов, вод, недр и других природных ресурсов, а также в уголовном, административном, гражданском и иных отраслях законодательства.

В силу своих естественных свойств атмосферный воздух в настоящее время не рассматривается в качестве объекта присвоения, поэтому отношения собственности по поводу атмосферного воздуха, а также процесс его экономического использования не регулируется законодательством. Экологическое право обеспечивает лишь его охрану от вредных воздействий.

Объектом правовой охраны является атмосферный воздух, то есть воздух во внешней, открытой среде. Охрана воздуха производственных, административных и иных помещений осуществляется нормами трудового и других отраслей законодательства.

Понятие и способы правовой охраны атмосферного воздуха

Правовая охрана атмосферного воздуха представляет собой систему закрепленных законом мер, направленных на сохранение в чистоте и улучшение состояния атмосферного воздуха, предотвращение и снижение вредных химических, физических, биологических и других воздействий на атмосферу, вызывающих неблагоприятные последствия для населения, народного хозяйства, растительного и животного мира (ст. 1 Закона РСФСР об охране атмосферного воздуха).

Своеобразие охраны атмосферного воздуха заключается в том, что она достигается, с одной стороны, через охрану других природных объектов (лесов, вод), влияющих на ее состояние, а с другой стороны, - путем регулирования хозяйственного воздействия на атмосферу.

Первый способ охраны реализуется посредством обеспечения правового режима лесов и вод, установленного соответствующим законодательством¹. Законом об охране атмосферного воздуха регулируются вопросы осуществления хозяйственной и иной деятельности, оказывающей влияние на состояние атмосферы.

¹ Данные вопросы рассматриваются в главах 9 и 10 учебного пособия.

Содержание правовой охраны атмосферного воздуха составляет комплекс мер, основными среди которых являются учет, контроль, установление нормативов в сфере охраны атмосферного воздуха, обеспечение выполнения экологических требований источниками вредного воздействия на атмосферный воздух, а также организация территории населенных пунктов, промышленных зон с учетом норм и правил охраны атмосферного воздуха.

Государственный учет и контроль в сфере охраны атмосферного воздуха

Основой для регулирования охраны атмосферного воздуха является предусмотренный законом **государственный учет** видов и количества (размеров) вредного воздействия на атмосферу, а также объектов, оказывающих такое воздействие (ст. 21-22 Закона об охране атмосферного воздуха).

Источники вредного воздействия на атмосферный воздух подразделяются на стационарные (предприятия, энергостанции и другие производственные, а также бытовые объекты) и передвижные (автомобили, самолеты, суда и другие подвижные средства и установки), что обуславливает особенности правового регулирования охраны атмосферного воздуха в процессе их деятельности.

За состоянием атмосферного воздуха, его изменениями осуществляется наблюдение по химическим, физическим и биологическим показателям общегосударственной службой наблюдения и контроля за уровнем загрязнения природной среды. Сбор, хранение, обобщение, анализ информации проводится с целью обеспечения ею заинтересованных организаций, а также составления прогнозов об уровне загрязнений атмосферного воздуха под влиянием хозяйственной деятельности и метеорологических условий. Наблюдение (мониторинг) осуществляется специально уполномоченными органами Федеральной исполнительной власти по гидрометеорологии, охране окружающей среды, санитарно-эпидемиологическому надзору и др. (ст. 23 Закона об охране атмосферного воздуха).

Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха имеет своей задачей обеспечение соблюдения всеми государственными органами, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами мероприятий по охране атмосферного воздуха, условий вредного воздействия на атмосферу, а также иных правил, установленных законодательством об охране атмосферного воздуха (ст. 24 Закона об охране атмосферного воздуха).

Он осуществляется государственными органами санитарно-эпидемиологического надзора, органами по контролю за работой газоочистных и пылеулавливающих установок, органами безопасности дорожного движения, охраны окружающей среды и др.

Установление нормативов по охране атмосферного воздуха

Для оценки состояния атмосферного воздуха предусмотрены стандарты его качества - **нормативы предельно допустимых концентраций** загрязняющих веществ в атмосферном воздухе (ПДК) и **нормативы предельно допустимых уровней** вредных физических воздействий на атмосферу (ПДУ).

Нормативы предельно допустимых концентраций устанавливаются для загрязняющих веществ по каждому веществу или химическому соединению (окись углерода, двуокись азота, пыль, сера, свинец и др.) в расчете на 1 кубический метр воздуха, причем учитывается разовая и суточная концентрации, а **нормативы предельно допустимых уровней вредных физических воздействий** устанавливаются по отдельным видам таких воздействий (шум вибрация, ультразвук, инфразвук, радиация, электромагнитные поля и т. д. и измеряются в различных единицах в зависимости от характера вредного физического воздействия^{*}.

^{*} См. Справочник предельно допустимых концентраций вредных веществ в продуктах питания и среде обитания. М., 1993 г.

Указанные нормативы утверждаются компетентными органами государственного экологического управления: Федеральной службой России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, государственной санитарно-эпидемиологической службой Министерства здравоохранения РФ с участием других заинтересованных ведомств. Данные нормативы должны отвечать интересам охраны здоровья людей, окружающей природной среды и являться едиными для всей территории страны.

Для того, чтобы обеспечить соответствующее качество атмосферного воздуха на основе указанных нормативов, законодательством регулируется осуществление деятельности источниками вредных воздействий на атмосферный воздух. С этой целью устанавливаются нормативы предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и уровней вредных физических воздействий на атмосферу для каждого источника такого вредного воздействия, то есть своеобразные индивидуальные нормативы, учитывающие особенности производственных, технологических и иных процессов, существующих на каждом предприятии и других объектах (ст. 12 Закона об охране атмосферного воздуха).

Обе группы нормативов тесно взаимосвязаны. Нормативы предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферу и предельно допустимых вредных физических воздействий на нее устанавливаются на уровне, при котором выбросы загрязняющих веществ и вредные физические воздействия от конкретного и всех других источников в данном районе с учетом перспективы его развития не приведут к превышению нормативов предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе и предельно допустимых уровней вредных физических воздействий.

Экологические требования, установленные для источников загрязнения атмосферного воздуха

Выброс загрязняющих веществ в атмосферу **стационарным источником** загрязнения допускается в каждом случае на основании **разрешения**, выдаваемого компетентным государственным органом. В раз-

решении предусматриваются **нормативы предельно допустимых выбросов** загрязняющих веществ, а также другие условия и требования, обеспечивающие охрану атмосферного воздуха.

Отдельные виды вредных физических воздействий также могут допускаться лишь на основании специальных разрешений. Всякое вредное физическое воздействие на атмосферный воздух допускается при условии соблюдения установленных **предельно допустимых уровней** таких воздействий, а в случаях, когда на него выдано разрешение, - соблюдения также других требований, предусмотренных этим разрешением (ст. 14 Закона об охране атмосферного воздуха).

При нарушении указанных требований деятельность предприятий, организаций, отдельных цехов, установок может быть **приостановлена, ограничена или запрещена** по решению органа, осуществляющего контроль за охраной атмосферного воздуха.

При превышении в результате **аварийной ситуации** установленных нормативов ПДВ руководители предприятий и организаций обязаны немедленно сообщить об этом органам, осуществляющим контроль за охраной атмосферного воздуха, и принять в установленном порядке меры к охране атмосферного воздуха и ликвидации причин и последствий его загрязнения.

При получении предупреждения о возможном повышении концентрации загрязняющих веществ в атмосферном воздухе в связи с ожидаемыми **неблагоприятными метеорологическими условиями** (воздушные инверсии, антициклоны и др.) предприятия и организации обязаны проводить специально разработанные по согласованию с органами контроля за охраной атмосферного воздуха мероприятия по снижению выбросов таких веществ в атмосферу (ст. 19 Закона об охране атмосферного воздуха).

Большое внимание в Законе об охране атмосферного воздуха уделяется регулированию его охраны от **загрязнения передвижными источниками**.

Регулирование выбросов загрязняющих веществ данными источниками осуществляется путем установления **нормативов ПДВ для каждой модели** транспортных и иных передвижных средств и установок. Основные экологические требования обращены в данном случае к предприятиям и организациям-изготовителям транспортных средств. Выпуск новых автомобилей, самолетов и других транспортных средств должен осуществляться с учетом требований по охране атмосферного воздуха.

Так, ст. 17 Закона об охране атмосферного воздуха предусматривает, что запрещается производство транспортных и иных передвижных средств и установок, в выбросах которых содержание загрязняющих веществ превышает установленные нормативы.

В процессе эксплуатации таких средств количество загрязняющих веществ, выбрасываемых ими в атмосферный воздух, также не должно превышать нормативов ПДВ, в противном случае использование таких транспортных средств не допускается.

Все транспортные и иные передвижные средства, находящиеся в эксплуатации, должны подвергаться контролю за соблюдением нормативов ПДВ. Важную роль в его осуществлении играют органы Государственной инспекции по безопасности дорожного движения МВД РФ.

В борьбе за чистоту атмосферного воздуха в настоящее время решающее значение имеет степень оснащенности предприятий и транспорта **очистными устройствами** и приспособлениями.

Законодательством установлено, что при размещении, проектировании, строительстве и вводе в эксплуатацию новых и реконструированных предприятий, сооружений и других объектов, совершенствовании технологических процессов и оборудования должны предусматриваться улавливание, утилизация, обезвреживание вредных веществ и отходов или полное исключение выбросов загрязняющих веществ.

Запрещается ввод в эксплуатацию объектов, не удовлетворяющих требованиям по охране атмосферного воздуха. Предприятия и организации, деятельность которых оказывает отрицательное воздействие на атмосферу, должны быть оснащены сооружениями и оборудованием для очистки выбросов в атмосферу, а также средствами контроля за их количеством и составом (п. 7 ст. 16 Закона об охране атмосферного воздуха).

Помимо обязанностей предприятий и других производственных объектов по выполнению рассмотренных выше экологических требований указанные источники загрязнения должны осуществлять организационно-хозяйственные, технические и иные меры по снижению выбросов загрязняющих веществ, обеспечить бесперебойную эффективную работу и поддержание в исправном состоянии сооружений, оборудования и аппаратуры для очистки выбросов и контроля за ними, а также постоянный учет количества и состава загрязняющих веществ, выбрасываемых в атмосферу.

Определение мест и **проекты строительства** предприятий и других объектов, влияющих на состояние атмосферного воздуха, согласовываются с органами по контролю за охраной атмосферного воздуха.

При проектировании предприятий и других объектов, при создании и совершенствовании технологических процессов и оборудования должны также предусматриваться меры, обеспечивающие минимально необходимое **потребление атмосферного воздуха** для производственных нужд.

В целях борьбы с **производственными и иными шумами** проводятся мероприятия по внедрению малозумных технологических процессов; улучшению конструкций транспортных средств и их эксплуатации, а также содержания железнодорожных и трамвайных путей, автомобильных дорог, уличных покрытий; размещению аэродромов и аэропортов, промышленных и других сооружений, являющихся источниками шума, на необходимом расстоянии от населенных пунктов и районов жилой застройки; улучшению планировки и застройки городов и других населенных пунктов; организационные меры по предупреждению и снижению бытовых шумов. В частности, граждане обязаны соблюдать требования, установленные в целях борьбы с бытовым шумом в квартирах, во дворах жилых домов, на улицах, в местах отдыха и других общественных местах.

Экологические требования при размещении и развитии городов

Законодательство содержит специальные нормы об охране атмосферного воздуха в городах и других населенных пунктах.

При планировании размещения и развития городов и других населенных пунктов должны учитываться состояние атмосферного воздуха, прогноз его изменения и задачи охраны атмосферного воздуха от вредных воздействий.

Проектирование, застройка, реконструкция городов и других населенных пунктов проводятся в соответствии с санитарно-гигиеническими и другими нормами и правилами по охране атмосферного воздуха. В частности, в местах проживания населения устанавливаются санитарно-защитные зоны организаций, оказывающих вредное воздействие на атмосферу (п. 1-3 ст. 16 Закона об охране атмосферного воздуха).

Органы местного самоуправления должны принимать меры к улучшению **благоустройства и озеленения** территории населенных пунктов.

Основными направлениями деятельности в этой области являются соблюдение норм о функциональном зонировании территории города и жилой застройки, устройстве санитарно-защитных зон вокруг производственных объектов, рациональной организации транспортных потоков, создании пригородных и зеленых зон вокруг городов, а также парков, скверов, садов и других озелененных территорий общего пользования.

Законодательство предусматривает также необходимость соблюдения требований по охране атмосферного воздуха и в **других случаях возможного вредного воздействия** на него:

- при внедрении новой техники, технологий, оборудования, материалов, веществ и другой продукции;
- при хранении, обезвреживании, сжигании отходов производства и потребления;
- при осуществлении действий, направленных на изменение состояния атмосферного воздуха и атмосферных явлений (ст. 15, 18 Закона об охране атмосферного воздуха).

Учитывая актуальность экологических проблем, связанных с изменением климата в результате антропогенных выбросов, и в целях выполнения обязательств по реализации Конвенции ООН об изменении климата и предотвращения отрицательных последствий изменения климата для здоровья населения и экономики страны в Российской Федерации принята Федеральная целевая программа «Предотвращение опасных изменений климата и их отрицательных последствий»^{*}.

^{*} См. Постановление Правительства РФ от 19 октября 1996 № 1242 «О Федеральной целевой программе «Предотвращение опасных изменений климата и их отрицательных последствий».

Плата за загрязнение атмосферного воздуха

Загрязнение атмосферного воздуха путем осуществления выбросов химических веществ и вредных физических воздействий на нее является платным.

Виды и порядок определения платы и ее размеров регламентируются законодательством^{**}.

^{**} См. ст. 28 Закона об охране атмосферного воздуха. Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992 № 632.

Плата предусматривается за следующие виды вредного воздействия на атмосферный воздух:

- выброс загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников;
- вредные физические воздействия: шум, вибрацию, электромагнитное, радиационное воздействие и др.

Плата взимается по каждому ингредиенту загрязняющего вещества или вида вредного воздействия с учетом степени их опасности для здоровья людей и окружающей природной среды как за «правомерное» загрязнение атмосферного воздуха (в соответствии с нормативами ПДВ), так и за превышение нормативов предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ. В последнем случае установлены повышенные ставки платежей, которые взыскиваются за счет прибыли предприятий и других источников загрязнений.

92. Правовая охрана озонового слоя

Особые меры предусмотрены законодательством для охраны озонового слоя Земли от экологически опасных изменений.

В соответствии со ст. 56 Закона об охране окружающей природной среды охрана озонового слоя обеспечивается:

- организацией наблюдения, учета и контроля изменения состояния климата, озонового слоя под влиянием хозяйственной деятельности и иных процессов;
- установлением и соблюдением нормативов предельно допустимых выбросов вредных веществ, воздействующих на состояние климата и озонового слоя;
- регулированием производства и использования в быту химических веществ, разрушающих озоновый слой;

- применением мер ответственности за нарушение указанных требований.

В соответствии с международным соглашением министерства и ведомства, предприятия, учреждения и организации обязаны сократить и в последующем полностью прекратить производство и использование химических веществ, вредно воздействующих на озоновый слой.

Список химических веществ и отходов производства, вредно воздействующих на состояние озонового слоя Земли, утверждается государственными органами по охране окружающей природной среды и сообщается всем министерствам и ведомствам, предприятиям, организациям и учреждениям.

Для обеспечения выполнения международных обязательств РФ по Венской конвенции об охране озонового слоя и Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой, создана Межведомственная комиссия по охране озонового слоя, основными задачами которой являются:

- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и организаций по выполнению указанных международных обязательств России;
- организация и координация работ по выполнению программы по охране озонового слоя и производству озонобезопасных хладагентов;
- разработка рекомендаций по ограничению антропогенного воздействия на озоновый слой на основании оценки экологической обстановки;
- организация мероприятий по совершенствованию контроля за состоянием озонового слоя^{*}.

^{*} Постановление Правительства РФ от 20 мая 1997 № 612 «О межведомственной комиссии по охране озонового слоя».

Ответственность за нарушение законодательства об охране атмосферного воздуха

Действенным средством обеспечения соблюдения экологических требований по охране атмосферного воздуха призвана быть административная, уголовная, гражданско-правовая и иная ответственность, предусмотренная за нарушения законодательства об охране атмосферного воздуха (ст. 31, 32 Закона об охране атмосферного воздуха).

Перечни правонарушений в сфере охраны атмосферного воздуха содержатся в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях и Уголовном кодексе РФ.

Административная ответственность в виде предупреждения и штрафа установлена за следующие виды нарушений (ст. 77-84 КоАП РСФСР):

- превышение нормативов предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух;
- превышение нормативов предельно допустимых вредных физических воздействий на атмосферу;
- выброс загрязняющих веществ в атмосферу или вредное физическое воздействие на атмосферный воздух без разрешения компетентных государственных органов;
- ввод в эксплуатацию новых и реконструированных предприятий и сооружений и других объектов, не удовлетворяющих требованиям по охране атмосферного воздуха;
- нарушение правил эксплуатации, а также неиспользование установленных сооружений, оборудования, аппаратуры для очистки и контроля выбросов в атмосферу;
- выпуск в эксплуатацию автомобилей, самолетов, судов и других передвижных средств и установок, у которых содержание загрязняющих веществ в выбросах, а также уровень шума, производимого ими при работе, превышают установленные нормативы;
- эксплуатация гражданами автотранспортных и других передвижных средств и установок, у которых содержание загрязняющих веществ в выбросах, а также уровень шума, производимого ими при работе, превышают установленные нормативы;
- нарушение правил складирования промышленных и бытовых отходов, несоблюдение требований по охране атмосферного воздуха при сжигании указанных отходов;
- нарушение правил транспортировки, хранения и применения средств защиты растений, стимуляторов их роста, минеральных удобрений и других препаратов, повлекшее или могущее повлечь загрязнение атмосферного воздуха;
- невыполнение предписаний органов, осуществляющих государственный контроль за охраной атмосферного воздуха, об устранении нарушений правил по охране атмосферного воздуха.

Уголовная ответственность применяется в соответствии со ст. 251 УК РФ за загрязнение атмосферы, то есть 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.

Предприятия, организации, учреждения и граждане обязаны также **возместить вред**, причиненный нарушениями законодательства об охране атмосферного воздуха (ст. 32 Закона об охране атмосферного воздуха).

Поскольку в результате загрязнения атмосферного воздуха вред фактически причиняется другим объектам - растительному и животному миру, сельскому, лесному, водному хозяйству, здоровью людей, размер возмещения определяется по специальным методикам с учетом затрат на восстановление природных объектов, средств на медицинское обслуживание и социальное страхование, компенсацию потерь сельскохозяйственного производства и др., а при отсутствии таких методик - по общим нормам гражданского законодательства о возмещении вреда.

Глава 13. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Понятие особо охраняемых природных территорий

Охрана окружающей природной среды осуществляется не только в форме организации рационального использования природных ресурсов, но и путем полного либо частичного изъятия природных комплексов и объектов из активного хозяйственного освоения и создания особо охраняемых природных территорий с целью их сохранения в неприкосновенности как эталонов естественной природной среды, мест обитания растений и животных, достопримечательных и уникальных природных образований.

Особо охраняемые природные территории - это участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, имеющие природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение.

Для них устанавливается особый (заповедный) режим охраны, сущность которого состоит в полном запрещении или ограничении хозяйственной и иной деятельности, противоречащей целям заповедования.

Правовой режим особо охраняемых природных территорий регулируется актами экологического законодательства общего характера (Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды», Указом Президента РФ «Об особо охраняемых природных территориях РФ» от 2 октября 1992 № 1155), законами о правовом режиме отдельных видов природных ресурсов (Лесным, Водным, Земельным кодексами, Федеральным законом «О животном мире», Законом РФ «О недрах» и др.), а также специальным законодательством об особо охраняемых природных территориях - Федеральными Законами «Об особо охраняемых природных территориях» 1995 г., «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» 1995 г., Постановлением Правительства РФ «О порядке ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий» от 19 октября 1996 № 1249, положениями о конкретных видах особо охраняемых природных территорий (заповедниках, заказниках, национальных парках и др.).

В системе рассматриваемого законодательства основным нормативным актом кодификационного характера, регулирующим организацию, охрану и использование особо охраняемых природных территорий, является Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях».

Категории и виды особо охраняемых природных территорий

Закон об особо охраняемых природных территориях различает несколько их **категорий** с учетом особенностей правового режима данных природных территорий и статуса расположенных на них природоохранных учреждений (ст. 2):

- государственные природные заповедники;
- национальные парки;
- природные парки;
- государственные природные заказники;
- памятники природы;
- дендрологические парки и ботанические сады;
- лечебно-оздоровительные местности и курорты.

Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления могут устанавливать и другие категории особо охраняемых природных территорий - территории, на которых находятся зеленые зоны, городские леса, городские парки, памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, охраняемые речные системы, природные ландшафты, биологические станции, микрозаповедники и др.

Важнейшее место в системе особо охраняемых природных территорий занимает **природно-заповедный фонд**, который включает несколько основных организационно-правовых форм заповедной охраны природы (заповедования) - заповедники, заказники, национальные, природные парки, памятники природы. Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды относит к природно-заповедному фонду также редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды растений и животных, занесенные в Красную книгу РФ (ст. 60).

Право собственности на особо охраняемые природные территории

Законодательство относит особо охраняемые природные территории к объектам общенационального достояния, которые могут находиться в государственной или муниципальной собственности.

Создание, развитие и расширение площадей особо охраняемых природных территорий признается одним из приоритетных направлений государственной экологической политики*

*Указ Президента РФ «Об особо охраняемых природных территориях РФ» от 2 октября 1992 №1155.

Особо охраняемые природные территории могут иметь федеральное, региональное или местное значение, в зависимости от чего определяется их принадлежность и устанавливаются формы и виды собственности на них.

К числу особо охраняемых природных территорий, которые имеют федеральное значение и находятся только в федеральной собственности, относятся государственные природные заповедники и национальные парки.

Территории государственных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, а также лечебно-оздоровительных местностей и курортов могут иметь либо федеральное, либо региональное значение, то есть являются государственной собственностью Российской Федерации или ее субъектов. Природные парки принадлежат к территориям регионального значения, то есть являются собственностью субъектов РФ.

Территориями местного значения, находящимися в муниципальной собственности, могут объявляться лечебно-оздоровительные местности и курорты.

В зависимости от принадлежности указанных особо охраняемых природных территорий осуществляется государственное управление и контроль в сфере их использования и охраны - органами исполнительной власти РФ или ее субъектов, органами местного самоуправления, а также соответствующими специально уполномоченными органами государственного экологического управления (Государственным комитетом РФ по охране окружающей среды, Министерством сельского хозяйства и продовольствия РФ, Федеральной службой лесного хозяйства России и др.).

С целью оценки состояния природно-заповедного фонда, определения перспектив развития сети особо охраняемых территорий, повышения эффективности государственного контроля за установленным на них режимом ведется **государственный кадастр особо охраняемых природных территорий**. В нем содержатся сведения о статусе этих территорий, их географическом положении и границах, режиме особой охраны, субъектах пользования, а также экологической, научной, экономической, культурной и иной ценности (ст. 4 Закона об особо охраняемых природных территориях).

Общая характеристика правового режима особо охраняемых природных территорий

Правовой режим различных особо охраняемых природных территорий отличается специфическими чертами, с учетом которых можно выделить его несколько основных видов: абсолютно заповедный, относительно заповедный, смешанный (дифференцированный).

Абсолютно заповедный режим означает полное изъятие природного комплекса или объекта из хозяйственного и рекреационного использования, запрещение любого вмешательства в естественные процессы природы. Такой режим устанавливается для государственных природных заповедников и памятников природы.

Относительно заповедный режим предполагает частичное изъятие природного комплекса или объекта из хозяйственного и рекреационного использования. При этом допускается ограниченная хозяйственная и рекреационная деятельность, не противоречащая целям и задачам создания особо охраняемых природных территорий. Указанным режимом отличаются государственные заказники.

Наконец, смешанный (дифференцированный) заповедный режим сочетает в себе элементы абсолютно и относительного режимов, то есть означает полное изъятие из хозяйственного и рекреационного использования отдельных участков природной среды наряду с ограниченным рекреационным использованием охраняемой территории. Этот режим характерен для национальных и природных парков.

Особенностью правового режима всех особо охраняемых территорий является создание на прилегающих к ним участках земельного и водного пространства охраняемых зон или округов с ограниченным режимом природопользования в целях защиты особо охраняемых природных территорий от неблагоприятных антропогенных воздействий (п. 3 ст. 2 Закона об особо охраняемых природных территориях).

Понятие и особенности правового режима отдельных особо охраняемых природных территорий

Характеристика отдельных видов особо охраняемых природных территорий обусловлена особенностями правового режима, существующего на данной территории, ее целевым назначением, степенью ценности и др.

Государственные природные заповедники - это полностью изъятые из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и объекты (земля, воды, 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 (ст. 6 Закона об особо охраняемых природных территориях).

Вместе с тем заповедники являются природоохранными, научно-исследовательскими и эколого-просветительскими учреждениями, имеющими целью сохранение и изучение естественного хода природных процессов и явлений, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем.

Природные ресурсы, имеющиеся на территории государственных природных заповедников, предоставляются им в бессрочное пользование. Все имущество заповедника, включая природные комплексы и

объекты, является федеральной собственностью и не может быть предметом каких-либо сделок по его отчуждению.

Запрещается изъятие или иное прекращение прав на земельные участки и другие природные ресурсы государственного природного заповедника.

На заповедники возложены следующие задачи:

- осуществление охраны природных территорий в целях сохранения биологического разнообразия и поддержания в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов;
- организация и проведение научных исследований, включая ведение Летописи природы;
- осуществление экологического мониторинга в рамках общегосударственной системы мониторинга окружающей природной среды;
- экологическое просвещение;
- участие в государственной экологической экспертизе проектов и схем размещения хозяйственных и иных объектов;
- содействие в подготовке специалистов в области охраны окружающей природной среды.

Наиболее характерной чертой правового режима государственного природного заповедника является то, что любая деятельность, противоречащая указанным задачам и правилам его особой охраны, запрещается. Пребывание на территории заповедника граждан, не являющихся работниками данных заповедников или должностными лицами органов, в ведении которых находятся эти заповедники, допускается только при наличии разрешений этих органов или дирекций заповедников.

В соответствии с международными программами по охране окружающей природной среды в нашей стране созданы биосферные заповедники. Они входят в международную систему биосферных резерватов, осуществляющих глобальный экологический мониторинг.

Национальные парки - это природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, которые предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма (ст. 12 Закона об особо охраняемых природных территориях).

Также как и заповедники, национальные парки представляют собой природоохранные, эколого-просветительские и научно-исследовательские учреждения. Их имущество является федеральной собственностью, предоставлено им в бессрочное пользование, изъято из гражданского оборота и не подлежит приватизации.

Основными задачами национальных парков являются:

- сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов, а также историко-культурных объектов;
- экологическое просвещение населения;
- создание условий для регулируемого туризма и отдыха;
- разработка и внедрение научных методов охраны природы и экологического просвещения;
- осуществление экологического мониторинга;
- восстановление нарушенных природных и историко-культурных комплексов и объектов.

Таким образом, в отличие от государственных природных заповедников национальные парки выполняют не только природоохранные и научные задачи, но и рекреационно-просветительские: в них создаются условия для отдыха и туризма населения, ознакомления с природными достопримечательностями.

В этих целях национальному парку придается дифференцированный режим с выделением различных функциональных зон:

- заповедной, в пределах которой запрещены любая хозяйственная деятельность и рекреационное использование;
- особо охраняемая, в пределах которой обеспечиваются условия для сохранения природных комплексов и объектов и на территории которой допускается строго регулируемое посещение;
- познавательного туризма, предназначенная для организации экологического просвещения и ознакомления с достопримечательными объектами национального парка;
- рекреационная, предназначенная для отдыха;
- охраны историко-культурных объектов, в пределах которой обеспечиваются условия для их сохранения;
- обслуживания посетителей, предназначенная для размещения мест ночлега, палаточных лагерей и иных объектов туристского сервиса, культурного, бытового и информационного обслуживания посетителей;
- хозяйственного назначения, в пределах которой осуществляется хозяйственная деятельность, необходимая для обеспечения функционирования национального парка.

Любая другая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам национального парка и противоречит его задачам, запрещается, включая разработку полезных ископаемых, нарушение почвенного покрова, изменение гидрологического режима, предоставление садоводческих и дачных участков, строительство дорог, коммуникаций и других объектов, не связанных с функционированием национального парка, вырубка лесов, охота и рыболовство, движение транспорта, организация массовых спортивных и зрелищных мероприятий за пределами специально предусмотренных для этого мест и т. Д.

Обеспечение регулируемого туризма и отдыха на территориях национальных парков осуществляется в соответствии с утвержденными проектами и на основании лицензии, предоставляемых дирекциями на-

циональных парков. Указанная деятельность регулируется Положением о порядке предоставлении в аренду земельных участков, природных объектов, зданий и сооружений на территориях национальных парков для осуществления деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 3 августа 1996 № 926.

Природные парки - это природоохранные рекреационные учреждения, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях (ст. 18 Закона об особо охраняемых природных территориях).

Их задачами являются:

- 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 территории природного парка.

На территории природного парка устанавливается правовой режим с зональным делением, близкий по своему характеру к правовому режиму национального парка, поскольку природный парк создается с целью сохранения природной среды и обеспечения условий для отдыха населения.

В зависимости от рекреационной и экологической ценности природных участков на территориях природных парков могут выделяться природоохранные, рекреационные, агрохозяйственные и иные функциональные зоны, включая зоны охраны историко-культурных комплексов и объектов.

На территориях природных парков запрещается всякая деятельность, влекущая за собой изменение исторически сложившегося природного ландшафта, снижение или уничтожение экологических, эстетических и рекреационных качеств природных парков, нарушение режима содержания памятников истории и культуры.

Государственные природные заказники - это территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса (ст. 22 Закона об особо охраняемых природных территориях).

Государственные природные заказники предназначены для сохранения одних природных объектов или воспроизводства природных ресурсов в сочетании с ограниченным и согласованным использованием других. При этом территории, на которых расположены заказники, могут не изыматься у собственников, владельцев и пользователей земельных участков в отличие от территорий заповедников и национальных парков. Вместе с тем указанные субъекты прав на земельные участки, находящиеся в границах заказников, обязаны соблюдать установленный на их территории режим особой охраны и несут за его нарушение предусмотренную законом ответственность.

Государственные природные заказники могут иметь различный профиль, в соответствии с которым выделяются следующие виды заказников:

- комплексные (ландшафтные), предназначенные для сохранения и восстановления природных комплексов (ландшафтов);
- биологические (зоологические и ботанические), предназначенные для сохранения и восстановления редких и исчезающих видов растений и животных, в том числе ценных видов в хозяйственном, научном и культурном отношении;
- 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 объектов и комплексов неживой природы.

Правовой режим государственных природных заказников характеризуется тем, что на их территориях постоянно или временно запрещается или ограничивается любая деятельность, противоречащая целям создания заказника или причиняющая вред его природным комплексам и их компонентам.

Для обеспечения функционирования заказников создаются их администрации.

Памятники природы - это уникальные, невозполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения. Например, памятниками природы могут быть объявлены ботанические (деревья, реликтовые рощи), геологические (пещеры, скалы), гидрологические (водопады, гейзеры) образования, уникальные образцы природных территорий.

Границы расположения памятников природы обозначаются специальными знаками. Как и в случае создания заказников, организация памятников природы допускается с изъятием или без изъятия занимаемых ими земельных участков у собственников, владельцев и пользователей, которые принимают на себя обязательства по обеспечению режима особой охраны памятников природы.

Правовой режим памятников природы идентичен режиму государственных природных заповедников, поскольку природные объекты и комплексы, объявленные памятниками природы, полностью изымаются из хозяйственного использования и запрещается любая деятельность, нарушающая их сохранность.

Дендрологические парки и ботанические сады - это природоохранные учреждения, в задачи которых входит создание специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществление научной, учебной и просветительской деятельности.

Правовой режим их отличается двумя особенностями: во-первых, на их территории запрещается всякая деятельность, не связанная с выполнением их задач и влекущая нарушение сохранности флористи-

ческих объектов, и, во-вторых, территории ботанических садов и дендрологических парков могут быть разделены на функциональные зоны (экспозиционную, научно-экспериментальную, административную).

Лечебно-оздоровительные местности - это территории (акватории), пригодные для организации и профилактики заболеваний, а также отдыха населения и обладающие природными лечебными ресурсами (минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, пляжи и др.) (п. 1 ст. 31 Закона об особо охраняемых природных территориях).

Курортами являются освоенные и используемые в лечебно-профилактических целях территории, которые обладают природными лечебными ресурсами, а также располагают необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры (п. 5 ст. 31 Закона об особо охраняемых природных территориях).

Деятельность, которая может привести к ухудшению качества и истощению природных лечебных ресурсов указанных особо охраняемых территорий, запрещается, а в целях сохранения природных факторов, благоприятных для организации лечения населения, на данных территориях устанавливаются округа санитарной охраны (горно-санитарной охраны - для местностей, где лечебные ресурсы относятся к недрам (минеральные воды, грязи и др.).

Порядок организации лечебно-оздоровительных местностей и курортов, особенности их правового режима регулируются специальным законодательством, в частности, Федеральным законом «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» 1995 г.

Правовая охрана особо охраняемых природных территорий

Правовая охрана рассматриваемых территорий представляет собой закрепленную законом систему мер, направленных на обеспечение установленного на них особого режима охраны природных комплексов и объектов.

Обеспечение правового режима особо охраняемых природных территорий возлагается на органы, в ведении которых они находятся (администрации (дирекции) соответствующих природоохранных учреждений - заповедников, заказников, национальных парков и др.).

Должностные лица и работники заповедников и национальных парков входят в состав специальных государственных инспекций по охране указанных территорий.

Для осуществления своих функций они наделены обширными правами:

- проверять у лиц, находящихся на территории заповедника или национального парка, разрешения на право пребывания, а также документы на право осуществления природопользования на территориях, прилегающих к заповедникам и национальным паркам охранных зон;
- задерживать нарушителей законодательства об особо охраняемых природных территориях и доставлять их в правоохранительные органы;
- направлять материалы о нарушениях в правоохранительные органы;
- изымать у нарушителей продукцию и орудия незаконного природопользования, транспортные средства и документы;
- производить досмотр транспортных средств, личных вещей на территориях заповедников и национальных парков;
- приостанавливать хозяйственную и иную деятельность, не соответствующую режиму особой охраны на данных территориях;
- налагать административные взыскания за нарушения законодательства об особо охраняемых природных территориях и предъявлять иски о возмещении ущерба, нанесенного природным комплексам и объектам заповедников и национальных парков;
- применять в установленном порядке служебное оружие и специальные средства (ст. 34 Закона об особо охраняемых природных территориях).

Ответственность за нарушение правового режима особо охраняемых природных территорий

Нарушение установленного режима или иных правил охраны и использования окружающей природной среды и природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях и в их охранных зонах влечет за собой административную, уголовную, гражданско-правовую и иную ответственность.

Административная ответственность установлена ст. 36 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», а также ст. 19 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» в виде штрафа, налагаемого на должностных лиц и граждан, с конфискацией орудий и продукции незаконного природопользования или без таковой.

Нарушение режима заповедников, заказников, национальных парков, памятников природы и других особо охраняемых государством природных территорий, повлекшее причинение значительного ущерба, влечет наступление **уголовной ответственности** по ст. 262 Уголовного кодекса РФ.

Вред, причиненный природным объектам и комплексам в границах особо охраняемых природных территорий, **подлежит возмещению** в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера ущерба, а при их отсутствии - по фактическим затратам на их восстановление согласно нормам гражданского законодательства.

Глава 14. ПРАВОВАЯ ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ ЧЕЛОВЕКА СРЕДЫ

Понятие и особенности правовой охраны окружающей человека среды

В процессе своей жизнедеятельности человек изменяет окружающую его природу, формируя новую среду обитания.

Окружающая человека среда (среда обитания человека) представляет собой часть естественной природной среды, которая в результате взаимодействия общества и природы преобразуется в качественно новую структуру, органически соединяющую в себе элементы естественной среды (земля, вода, воздух и др.) с искусственно созданными элементами, продуктами хозяйственной деятельности человека (средства производства, предметы быта, культуры и т. д.). Она характеризуется сложным переплетением природных и социальных факторов, отражающих особенности взаимоотношений общества, человека и природы под воздействием научно-технической революции.

Понятием окружающей человека среды охватываются города и другие населенные пункты, промышленные, аграрные, рекреационные зоны.

Увеличение масштабов хозяйственной деятельности отрицательно влияет на состояние природы и условия жизни людей, приводит к тому, что на данных территориях наблюдается повышенная степень загрязнения почвы, воды и воздуха, обеднение или отсутствие дикой флоры и фауны, преобладание искусственных элементов среды, скопление промышленных и бытовых отходов, высокий уровень шума, магнитных полей и других вредных физических воздействий.

В связи с этим особенностью окружающей человека среды как объекта правовой охраны является то, что в ней нарушены естественные процессы саморегуляции и самовосстановления, действующие в природе, вследствие чего необходима постоянная и целенаправленная деятельность людей по поддержанию качества среды обитания, гармонизации экологических и экономических интересов общества.

Поэтому в отличие от природной среды, охрана которой обеспечивается путем сохранения и воспроизводства природных объектов и комплексов, охрана среды обитания человека достигается другими способами - посредством ее оздоровления и улучшения, создания более благоприятных условий для жизни, деятельности и отдыха людей.

Целью охраны окружающей человека среды является формирование такого ее качества, которое бы обеспечивало закрепленное Конституцией РФ и российским законодательством право граждан на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду*. Это право обеспечивается проведением комплекса мероприятий по предотвращению влияния на человека неблагоприятных факторов среды его обитания (ст. 2 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»)**.

* Ст. 42 Конституции РФ, ст. 11 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», ст. 17 Основ законодательства об охране здоровья граждан, ст. 8 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и др.

** Об экологических правах граждан РФ см. главу 1 данного учебного пособия

Конкретными критериями для оценки состояния окружающей человека среды и средствами обеспечения ее качества служат требования, правила и нормативы, предусмотренные экологическим законодательством.

Правовая охрана окружающей человека среды - это система установленных законом мер, направленных на предупреждение и устранение отрицательных экологических последствий антропогенной деятельности, оздоровление и улучшение среды обитания человека в целях обеспечения благоприятной окружающей среды для настоящих и будущих поколений людей.

Правовое регулирование охраны окружающей человека среды

Нормативной основой деятельности российского государства по охране окружающей человека среды являются Конституция РФ и целый комплекс нормативных актов различных отраслей законодательства - экологического, о здравоохранении, градостроительстве, санитарно-эпидемиологическом и радиационном благополучии и др.

К числу наиболее важных законов, регулирующих охрану окружающей человека среды, можно отнести Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» 1992 г., Основы законодательства РФ об охране здоровья населения 1993 г., Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» 1999 г., Федеральные законы «О радиационной безопасности населения» 1996 г., «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» 1994 г., «Об использовании атомной энергии» 1995 г., «Об отходах производства и потребления» 1998 г., «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» 1995 г., Градостроительный кодекс РФ 1998 г., Федеральный Закон «Об охране атмосферного воздуха» 1999 г. и др.

Нормы, касающиеся правовой охраны окружающей человека среды, содержатся в лесном, водном, земельном, а также в уголовном, гражданском, административном законодательстве.

Основные направления правовой охраны окружающей человека среды

Правовая охрана окружающей человека среды обеспечивается по двум основным направлениям - в отраслях народного хозяйства (в промышленности сельском хозяйстве, энергетике, в военной деятельности, на транспорте и др.), а также в пределах отдельных территорий (городских и сельских поселений, рекреационных зон и др.).

В отраслях экономики правовая охрана окружающей человека среды осуществляется на всех стадиях хозяйственного процесса: проектирования, размещения, строительства и ввода в эксплуатацию предприятий, сооружений и других производственных объектов; при эксплуатации указанных объектов, включая выпуск готовой продукции, а также выброс вредных веществ и размещение производственных и других отходов.

На всех этапах производственного процесса важными элементами правовой охраны окружающей человека среды являются соблюдение требований экологического законодательства и экологический контроль.

Основные экологические требования, предъявляемые на стадиях хозяйственной деятельности, предусмотрены Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды» (ст. 40-55). При размещении, технико-экономическом обосновании проекта, проектировании, строительстве и реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений в промышленности, сельском хозяйстве, на транспорте, в энергетике, водном, коммунально-бытовом хозяйстве, прокладке коммуникаций, линий связи, электропередач, трубопроводов, каналов и других объектов, оказывающих прямое или косвенное влияние на состояние окружающей природной среды, должны выполняться требования экологической безопасности и охраны здоровья населения, предусматриваться мероприятия по охране природы, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов и оздоровлению окружающей среды.

Вместе с тем правовая охрана окружающей человека среды имеет свои характерные направления применительно к отдельным стадиям производственного процесса.

На стадии размещения, проектирования, строительства и ввода в эксплуатацию основное значение приобретают следующие направления:

- установление нормативов качества окружающей среды: предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в воздухе, воде и почве; предельно допустимых уровней вредных физических воздействий: шума, вибрации, вредных излучений, магнитных полей и др.;

- обеспечение производственных объектов очистными сооружениями и устройствами по охране водоемов, почв, атмосферного воздуха от загрязнения сточными водами и промышленными выбросами. Запрещается ввод в эксплуатацию объектов, не обеспеченных современными технологиями, сооружениями и установками по очистке, обезвреживанию и утилизации вредных отходов, выбросов и сбросов до уровня установленных нормативов, средствами контроля за загрязнением окружающей среды, без завершения работ по рекультивации земель, оздоровлению окружающей среды;

- осуществление оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной деятельности с целью выявления и предотвращения возможных неблагоприятных ее последствий - экологических, социальных, демографических, экономических и других и принятия соответствующих мер по их предупреждению;

- проведение государственной, а при необходимости и общественной, экологической экспертизы проектов размещения, строительства и реконструкции хозяйственных объектов, внедрения новых технологий, оборудования, материалов, продукции и т. д.;

- осуществление строительства и реконструкции предприятий и сооружений в соответствии с действующими природоохранными, санитарными, строительными и другими нормами и правилами, предотвращающими вредное влияние этой деятельности на окружающую среду.

На стадии эксплуатации производственных объектов основными направлениями правовой охраны окружающей среды являются:

- соблюдение нормативов предельно допустимых выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду и других условий, обеспечивающих охрану окружающей среды и здоровья населения;

- предупреждение и ограничение вредных воздействий производственного шума, вибрации, магнитных полей и других физических факторов;

- предупреждение и устранение загрязнения окружающей среды, снижение, обезвреживание и очистка вредных выбросов путем обеспечения эффективной работы очистных сооружений, а также средств контроля за загрязнением;

- выброс (сброс) вредных веществ в окружающую среду только в соответствии с разрешениями, выдаваемыми компетентными государственными органами;

- рациональное использование природных ресурсов, соблюдение установленных лимитов природопользования (водопотребления, добычи полезных ископаемых, лесных ресурсов и др.), ресурсосбережение, использование альтернативных источников энергии и материалов, вторичного сырья;

- соблюдение правил обращения с химическими, биологическими и радиоактивными веществами при их производстве, хранении, транспортировке и применении. Запрещается применение токсичных химических препаратов, не подвергающихся распаду, активно воздействующих на организм человека и окружающую природную среду, а также применение и разведение биологических объектов (микроорганизмов), не свойственных природе данного региона и полученных искусственным путем, без эффективных мер предупреждения их неконтролируемого размножения. Предприятия и организации обязаны не допускать превышения установленных норм радиации, а в случае их превышения - немедленно информировать органы,

обеспечивающие радиационную безопасность, принимать меры к ликвидации очагов заражения. В РФ создана система государственного учета и контроля ядерных материалов;

Правила организации системы государственного учета и контроля ядерных материалов, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 10 июля 1998 № 746.

- совершенствование производственных процессов в сторону снижения их отходности, внедрения экологически чистых транспортных средств и энергетических установок, малоотходных и безотходных технологий производства, основанных на комплексном использовании природных ресурсов, утилизации отходов, замкнутом цикле производства и др.;

- ограничение, приостановление и прекращение выбросов (сбросов), других вредных воздействий на окружающую среду и иной хозяйственной деятельности, причиняющей вред здоровью населения и природной среде, вплоть до прекращения работы предприятий и организаций, а также репрофилизации деятельности экологически вредных объектов в случае невозможности уменьшения их вредного воздействия до установленных пределов;

- экологический контроль за выбросами (сбросами) загрязняющих веществ, выполнением требований экологического законодательства, а также проведением обязательных мероприятий по охране окружающей среды предприятиями, организациями, должностными лицами и гражданами.

Особым направлением охраны окружающей среды является проведение мероприятий по предотвращению техногенных аварий и катастроф, ликвидации вредных экологических последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций. Правовые основы защиты граждан РФ и окружающей среды от этих явлений определяет Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

На послезэксплуатационной стадии производственного процесса на первый план выдвигаются экологические требования, обеспечивающие:

- проверку соблюдения экологических требований к выпускаемой продукции, товарам, выполняемым работам и услугам. Экологические требования по предупреждению вреда природной среде, здоровью и генофонду человека устанавливаются в стандартах на продукцию производства и потребления (новую технику, материалы, вещества, товары и др.). Госкомэкология России организует и проводит обязательную сертификацию товаров (работ, услуг) на соответствие их экологическим требованиям, подтверждающую их экологическую безопасность;

- обезвреживание, переработку, утилизацию и размещение (складирование или захоронение) промышленных отходов с соблюдением требований экологической безопасности.

Складирование и захоронение отходов производится в местах, определяемых органами местного самоуправления по согласованию со специально уполномоченными органами государственного управления в области охраны окружающей среды и санитарно-эпидемиологического надзора.

Захоронение потенциально опасных и особо токсичных отходов производится с разрешения компетентных государственных органов. Запрещается размещение токсичных отходов, в том числе атомной промышленности, на территориях вблизи городов и других населенных пунктов, в лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зонах.

Правовые основы обращения с отходами с целью предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую природную среду, а также вовлечения их в хозяйственный оборот в качестве допустимого источника сырья регулируются Федеральным законом «Об отходах производства и потребления» 1998 г.

Специальным законодательством регулируется размещение радиоактивных отходов. В целях комплексного решения проблем обращения с радиоактивными отходами и отработавшими ядерными материалами Правительство РФ утвердило Федеральную целевую программу «Обращение с радиоактивными отходами и отработавшими ядерными материалами, их утилизация и захоронение на 1990-2005 годы» (от 23 октября 1995 г.), Порядок приема для последующей переработки на российских предприятиях отработавшего ядерного топлива зарубежных атомных электростанций и возврата образующихся при его переработке радиоактивных отходов и материалов (от 29 июля 1995 г.).

Помимо общих направлений правовой охраны окружающей среды, рассмотренных выше, в каждой отрасли экономики проявляются ее специфические черты, обусловленные особенностями осуществляемой хозяйственной деятельности.

Так, правовая охрана окружающей среды **на транспорте** предполагает проведение мероприятий по:

- рациональному размещению транспортных потоков, вывод их за пределы жилой зоны, устройство транзитных дорог за чертой города;

- установлению и соблюдению нормативов ПДВ для двигателей, усиление контроля за их выполнением, техническим состоянием транспортных средств;

- снижению токсичности и нейтрализации вредных веществ, содержащихся в выхлопных газах автомобилей и других транспортных средств;

- разработке и внедрению новой технологии, связанной с переводом транспорта на более экологически чистые виды топлива (железнодорожного - на электрическую тягу, автомобильного - на газ, электроэнергию, водородное топливо и др.).

Правовая охрана окружающей среды **в сельском хозяйстве** осуществляется с учетом необходимости:

- охраны окружающей среды от вредного воздействия сельскохозяйственных мероприятий. Сельскохозяйственные предприятия и организации обязаны рационально использовать землю и воду, проводить меры по предупреждению их истощения, улучшению земель, повышению продуктивности почв, борьбе с эрозией, а также по предотвращению гибели животных при осуществлении сельскохозяйственных работ. Вокруг крупных животноводческих и птицеводческих ферм и комплексов устанавливаются санитарно-защитные зоны. При строительстве и эксплуатации мелиоративных систем должны приниматься меры по сохранению водного баланса на окружающей территории, по охране рыбных запасов в водоемах и др.;

- охраны земель, вод, лесов, недр, животного мира от загрязнения производственными отходами и химическими веществами. Строительство и эксплуатация сельскохозяйственных предприятий должны соответствовать общим требованиям об обеспечении вводимых объектов очистными сооружениями, обезвреживающими сточные воды и другие отходы, о проведении мер по их утилизации путем использования в сельском хозяйстве.

Сельскохозяйственные предприятия и организации должны соблюдать правила транспортировки, хранения и применения химических веществ по борьбе с вредителями и болезнями растений, гербицидов, пестицидов, стимуляторов роста растений, минеральных удобрений и других агрохимикатов, используемых в сельскохозяйственном производстве.

Осуществление правовой охраны окружающей среды **в энергетике** должно проводиться с учетом экологических требований к отдельным видам энергетических объектов - источников, вырабатывающих энергию, - гидрологических, атомных, тепловых электростанций, а также иных объектов (реакторов, котлов и др.):

- при размещении, строительстве и эксплуатации ГЭС должны учитываться рельеф местности, проводиться меры по максимальному сохранению земель, лесов, населенных пунктов, памятников природы, истории и культуры, эффективной охране рыбных запасов, своевременной утилизации древесины и плодородного слоя почв при расчистке и затоплении ложа водохранилищ; по недопущению отрицательных изменений в окружающей среде (подтоплению, заболачиванию и др.);

- при размещении, строительстве и эксплуатации АЭС должны приниматься меры по обеспечению радиационной безопасности населения и окружающей природной среды в соответствии с международными правилами. Запрещается размещение АЭС на территории с большой плотностью населения, курортных, рекреационных, лечебно-оздоровительных зон, в сейсмически опасных районах, вблизи крупных водоемов;

- при размещении, строительстве и эксплуатации ТЭС необходимо предусматривать их оснащение высокоэффективными фильтрами и другими средствами для очистки вредных выбросов и отходов, использования экологически безопасного вида топлива (газа и др.).

Правовое регулирование охраны окружающей среды **в военной деятельности** осуществляется сравнительно недавно, хотя сама эта деятельность представляет собой одну из самых загрязняющих окружающую среду.

Особенности осуществления охраны окружающей среды в данной сфере обусловлены как характером самой деятельности, так и необходимостью соблюдения интересов государственной безопасности и государственной тайны, функционированием ведомственной системы органов экологического контроля в составе Вооруженных Сил, Министерства обороны РФ.

Правовая охрана окружающей среды в военной деятельности осуществляется на основе норм Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», Постановления Правительства РФ от 31 октября 1996 № 1310 «О первоочередных мероприятиях по обеспечению экологической безопасности при осуществлении деятельности Вооруженных сил РФ (на 1997-2000 гг.)», Положения о проведении государственного экологического контроля в закрытых административно-территориальных образованиях, на режимных, особорежимных и особо важных объектах Вооруженных сил РФ и государственной экологической экспертизы вооружений и военной техники, военных объектов и военной деятельности, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 18 мая 1998 № 461 и др.

Правовая охрана окружающей среды городов и других населенных пунктов осуществляется по следующим основным направлениям:

1) планирование охраны окружающей среды. Оно проводится в процессе градостроительного планирования путем разработки схем, планов, мероприятий по охране окружающей среды. В частности, эти вопросы предусматриваются в соответствии со ст. 34, 35 Градостроительного кодекса РФ в территориальных комплексных схемах градостроительного планирования развития территории районов, сельских округов, а также в генеральных планах городских и сельских поселений;

2) планировка и застройка территории с учетом экологических требований. Организация территорий городских и сельских поселений предполагает, что разработка градостроительной документации, строительство и реконструкция зданий, строений и сооружений должны осуществляться с соблюдением требований охраны окружающей природной среды, экологической безопасности и санитарных правил, с учетом состояния территорий городских и сельских поселений и ограничений в области экологической безопасности, установленных территориальными комплексными схемами охраны природы и природопользования, а также с учетом последствий вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду и здоровье человека (ст. 10 Градостроительного кодекса РФ). Предусматриваются специальные мероприятия по охране недр, по землеустройству, а также охране окружающей среды зон

чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия, крупных промышленных центров и территориально-производственных комплексов.

Собственники, владельцы, пользователи и арендаторы земельных участков и иных объектов недвижимости при осуществлении градостроительной деятельности обязаны соблюдать требования охраны окружающей среды, экологической безопасности, санитарные правила.

Размещение предприятий и организаций должно отвечать правилам зонирования территорий, обеспечения благоприятных условий для проживания населения, а также требованиям сохранения объектов историко-культурного наследия и особо охраняемых природных территорий.

Жилые массивы, промышленные предприятия и другие объекты должны размещаться таким образом, чтобы исключить неблагоприятное воздействие на здоровье населения и санитарно-бытовые условия жизни горожан. При осуществлении градостроительной деятельности предусматриваются различные виды благоустройства территорий - водоснабжение, канализация, устройство уличных покрытий, озеленение, освещение, обеспечение санитарной очистки и т. д.

При создании и развитии систем инженерной инфраструктуры и благоустройства учитываются интересы поселений, расположенных на прилегающих территориях, в целях недопущения загрязнения источников водоснабжения, почв, атмосферного воздуха, объектов зеленого фонда.

При планировке и застройке территорий городов осуществляется **зонирование**, которое направлено на обеспечение благоприятной среды жизнедеятельности, защиту территорий от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; предотвращение чрезмерной концентрации населения и производства, загрязнения окружающей природной среды; охрану и использование особо охраняемых природных территорий, в том числе природных ландшафтов, территорий историко-культурных объектов, а также сельскохозяйственных земель и лесных угодий (ст. 37 Градостроительного кодекса РФ).

В соответствии с градостроительной документацией на территории городских и сельских поселений могут выделяться жилые, производственные, общественно-деловые, рекреационные зоны и др.

В целях предотвращения загрязнения территорий жилых зон, а также для нейтрализации вредных воздействий производственных объектов устанавливаются **санитарно-защитные зоны** со специальным режимом вокруг промышленных предприятий для отделения их от жилых районов (от 50 до 1000 м в зависимости от класса вредности промышленного объекта) с обязательным поясом зеленых насаждений (ст. 43 Градостроительного кодекса, ст. 12 Федерального закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения);

3) обеспечение санитарного режима городов. Санитарный режим обеспечивается путем проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации загрязнения окружающей среды, борьбе с шумом, вибрациями, другими вредными физическими воздействиями, по утилизации и захоронению промышленных и бытовых отходов.

Цель санитарной охраны городов - обеспечение **санитарно-эпидемиологического благополучия населения**, под которым Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» понимает такое состояние общественного здоровья и среды обитания людей, при котором отсутствуют опасное и вредное влияние ее факторов на организм человека и имеются благоприятные условия для его жизнедеятельности (ст. 1).

Основные функции по реализации правовых мер санитарно-эпидемиологического благополучия населения выполняют службы санитарно-эпидемиологического надзора, входящие в систему Министерства здравоохранения РФ*.

* Положение о государственной санитарно-эпидемиологической службе РФ, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 30 июня 1998 № 680

Санитарные правила, то есть нормы, устанавливающие критерии безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды его обитания, требования к обеспечению благоприятных условий его жизнедеятельности, обязательны для соблюдения всеми предприятиями, организациями учреждениями, государственными органами, должностными лицами и гражданами (ст. 1 Федерального закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения).

При проектировании, строительстве и эксплуатации предприятий и коммунально-бытовых объектов в городах должны осуществляться меры по предупреждению **загрязнения атмосферного воздуха, водоемов, подземных вод и почвы**. Качество воды источников централизованного водоснабжения, водоемов в черте города, а также атмосферного воздуха должно соответствовать санитарным правилам (ст. 18-20 Федерального закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения).

Запрещается ввод в эксплуатацию объектов, не обеспечивающих эффективной очистки, обезвреживания, улавливания вредных отходов и выбросов. В отношении предприятий и транспорта действуют все установленные правила и требования по охране вод, воздуха и почв, рассмотренные выше.

Санитарный режим городов связан с устранением отрицательного влияния на здоровье людей и окружающую среду вредных физических воздействий. Для производственно-хозяйственных объектов, агрегатов, машин и т. д. установлены предельно допустимые уровни шума. Органы местного самоуправления должны проводить мероприятия по снижению интенсивности и устранению шума в производственных, общественных, жилых зданиях, дворах, улицах и др.

При выполнении работ с радиоактивными веществами и другими источниками ионизирующего и неионизирующего излучения (вибрация, электромагнитные поля радиочастот, ультразвук и другие виды излучений) должны соблюдаться санитарные правила.

Граждане РФ имеют право на **радиационную безопасность**, которая обеспечивается мероприятиями по предотвращению радиационного воздействия на организм человека ионизирующих излучений выше установленных норм и правил, выполнению гражданами и организациями, осуществляющими деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, требований к обеспечению радиационной безопасности.

Общие принципы, требования и основные направления обеспечения радиационной безопасности, права и обязанности граждан и их объединений, полномочия компетентных органов, а также осуществление контроля в данной сфере регулируются Федеральными законами «О радиационной безопасности населения», «Об использовании атомной энергии» и другими нормативными актами.

В соответствии с Законом о радиационной безопасности населения введена радиационно-гигиеническая паспортизация организаций и территорий, которая является государственной системой оценки влияния основных источников ионизирующего излучения (техногенных и естественных) и направлена на обеспечение радиационной безопасности населения в зависимости от состояния среды обитания и условий жизнедеятельности**.

** См. Порядок разработки радиационно-гигиенических паспортов организаций и территорий, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 28 января 1997 № 93.

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, о продукции, работах, услугах, их соответствии санитарным нормам и правилам, о других факторах, в том числе от организаций, осуществляющих деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, в пределах выполняемых ими функций о радиационной обстановке и принимаемых мерах по обеспечению радиационной безопасности (ст. 19 Основ законодательства об охране здоровья граждан, ст. 23 Закона о радиационной безопасности населения).

Производственные и бытовые отходы подлежат сбору, переработке, обезвреживанию, захоронению и утилизации, условия и способы которых должны удовлетворять требованиям безопасности и безвредности для здоровья населения (ст. 22 Федерального закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения).

В соответствии с Федеральным законом «Об отходах производства и потребления» основными принципами государственной политики в области обращения с отходами являются охрана здоровья населения, поддержание благоприятного состояния окружающей природной среды. Территории городских и других поселений подлежат регулярной очистке от отходов в соответствии с экологическими, санитарными и иными требованиями. Эту деятельность организуют органы местного самоуправления (ст. 13).

4) охрана зеленой растительности городских и сельских поселений. Растительность городских и сельских поселений может включать в себя городские леса, лесопарки, лесные массивы, а также парки и скверы, ботанические и дендрологические сады, озеленительные деревья и кустарники.

Зеленая растительность городов выполняет важные санитарно-гигиенические, культурно-оздоровительные и эстетические функции. Она снижает запыленность воздуха, шум, создает благоприятную жизненную среду.

Санитарные и строительные правила предусматривают оптимальные размеры площади зеленых насаждений в расчете на одного жителя, предписывают обязательное устройство общегородских и специализированных парков, садов, скверов, бульваров.

Важную роль в обеспечении благоприятных условий для жизнедеятельности населения и развития города играют пригородные, а также рекреационные зоны.

Рекреационными зонами называются естественные или окультуренные участки земельного или водного пространства, предназначенные для восстановления здоровья и трудоспособности людей, организации массового отдыха и туризма.

В состав таких зон могут входить участки городской территории (сады, парки, скверы, спортивные комплексы), пригородные и зеленые зоны, лесопарки, национальные, природные парки, ботанические и зоологические сады, туристские маршруты, территории домов и баз отдыха и др.

На территории рекреационных зон не допускается строительство и расширение действующих промышленных, коммунальных и других объектов, непосредственно не связанных с эксплуатацией объектов оздоровительного и рекреационного назначения (ст. 45 Градостроительного кодекса РФ).

Пригородные зоны - это земли, непосредственно окружающие территорию города, которые служат для развития и расширения последней, местом размещения и строительства сооружений, связанных с благоустройством и нормальным функционированием городского хозяйства (сельскохозяйственных предприятий, сооружений транспорта, водоснабжения, канализации и др.), а также занятые лесами, лесопарками и другими зелеными насаждениями, выполняющими защитные и санитарно-гигиенические функции и являющиеся местом отдыха населения (садоводческие товарищества, дома отдыха, турбазы, дачи и др.) (ст. 49 Градостроительного кодекса РФ).

В пригородную зону может входить или частично выходить за ее пределы **зеленая зона**. Это территория за городом, но в близкой доступности для его населения, занятая лесами, лесопарками и другими зелеными насаждениями, выполняющая защитные, санитарно-гигиенические функции и являющаяся местом массового отдыха населения. В зеленых зонах запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая вредное воздействие на окружающую природную среду (ст. 50 Градостроительного кодекса РФ).

Город и его пригородная зона рассматриваются в экономическом и планировочном аспектах как единое целое: правовой режим пригородной зоны подчинен интересам функционирования города.

Правовой режим экологически неблагоприятных зон

Усиление антропогенного воздействия на природу в условиях современного научно-технического прогресса проявляется в возрастании темпов загрязнения окружающей природной среды, истощении природных ресурсов, ухудшении среды обитания человека. Это приводит к сокращению экологически благоприятных для жизни людей территорий и образованию зон повышенной экологической опасности, характеризующихся высоким и постоянным уровнем загрязнения, истощения природной среды и как следствие этого - повышенной заболеваемостью населения.

В числе таких зон Закон об охране окружающей природной среды выделяет зоны чрезвычайной экологической ситуации и зоны экологического бедствия (ст. 58, 59).

Зонами чрезвычайной экологической ситуации объявляются участки территории РФ, где в результате хозяйственной и иной деятельности происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей природной среде, угрожающие здоровью населения, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных.

Зоны чрезвычайной экологической ситуации объявляются федеральными органами государственной власти по представлению специально уполномоченных государственных органов по охране окружающей среды на основании государственной экологической экспертизы.

В таких зонах должны прекращаться деятельность, отрицательно влияющая на окружающую природную среду, приостанавливаться работа предприятий и организаций, цехов, агрегатов, оборудования, оказывающих неблагоприятное влияние на здоровье человека, его генетический фонд и окружающую природную среду, ограничиваться отдельные виды природопользования, проводиться оперативные меры по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов.

Зонами экологического бедствия объявляются участки территории РФ, где в результате хозяйственной или иной деятельности произошли глубокие необратимые изменения окружающей природной среды, повлекшие за собой существенное ухудшение здоровья населения, нарушение природного равновесия, разрушение естественных экологических систем, деградацию флоры и фауны.

Зоны экологического бедствия объявляются в том же порядке, что и зоны чрезвычайной экологической ситуации. На территории зоны должны прекращаться деятельность хозяйственных объектов, кроме связанных с обслуживанием проживающего на ней населения, запрещаться строительство, реконструкция новых хозяйственных объектов, существенно ограничиваться все виды природопользования, приниматься оперативные меры по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов и оздоровлению окружающей природной среды.

Ответственность за нарушение законодательства об охране окружающей человека среды

За нарушение норм экологического законодательства, регулирующего отношения в сфере охраны окружающей человека среды, может наступать юридическая ответственность, основные вопросы применения которой были рассмотрены в предыдущих темах данного учебного пособия применительно к охране окружающей природной среды и ее отдельных компонентов (земель, вод, атмосферного воздуха и др.).

Нарушения законодательства о здравоохранении, градостроительстве, санитарно-эпидемиологическом благополучии, радиационной безопасности и т. д. влекут ответственность по нормам указанного законодательства (ст. 66 Градостроительного кодекса РФ, ст. 28 Федерального закона «О радиационной безопасности населения», ст. 61, 62 Федерального закона «Об использовании атомной энергии», ст. 28 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», ст. 55-57 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»), а также по нормам уголовного, административного, гражданского законодательства, предусматривающим санкции за соответствующие правонарушения, например, за нарушения санитарно-эпидемиологических правил, правил охраны окружающей среды при производстве работ, правил обращения экологически опасных веществ и отходов, незаконное обращение с радиоактивными материалами, правил благоустройства территорий городов и других населенных пунктов и др. (ст. 42, 43, 144, 145 КоАП РСФСР, ст. 215, 220, 236, 246-248 УК РФ).

СОДЕРЖАНИЕ

ОБЩАЯ ЧАСТЬ.....	2
-------------------------	----------

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ, ОБЪЕКТЫ И ИСТОЧНИКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА.....	2
ГЛАВА 2. ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ.....	8
ГЛАВА 3. ПРАВО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ.....	10
ГЛАВА 4. ГОСУДАРСТВЕННОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ.....	14
ГЛАВА 5. ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ И ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА.....	21
ГЛАВА 6. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.....	25
ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ.....	30
ГЛАВА 7. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ.....	30
ГЛАВА 8. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР.....	40
ГЛАВА 9. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЛЕСОВ.....	47
ГЛАВА 10. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ВОД.....	56
ГЛАВА 11. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЖИВОТНОГО МИРА.....	65
ГЛАВА 12. ПРАВОВАЯ ОХРАНА АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА.....	75
ГЛАВА 13. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ.....	80
ГЛАВА 14. ПРАВОВАЯ ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ ЧЕЛОВЕКА СРЕДЫ.....	85
СОДЕРЖАНИЕ.....	91