***1. Правовые проблемы регулирования охраны и использования земель.***

Конституция Российской Федерации играет центральную роль в правовом регулировании общественных отношений в области охраны окружающей среды и природопользования. Конституция РФ закрепляет основные положения об охране окружающей среды и природопользовании, которые являются базовыми для правового регулирования экологических общественных отношений, возникающих в упомянутой сфере. Эти положения касаются собственности на землю и другие природные ресурсы (статьи 9 и 36), поощрения деятельности, способствующей экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию (ст. 41), прав каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию об ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42), обязанностей каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58). Конституция гарантирует также защиту основных прав природопользователей и объединений граждан в данной сфере (статьи 33,45,46).

Таким образом, в Конституции Российской Федерации закреплены основы экологической политики Российского государства, которые образуют фундамент всего правового регулирования в сфере охраны окружающей среды и природопользования, определяют в юридической форме те важные качественные связи, которые свойственны ее организации. Надо иметь в виду также, что экологическая политика государства опирается на основные принципы российского федерализма: единство системы государственной власти в Российской Федерации; единство правовой системы Российской Федерации;

Современная экологическая политика Российского государства включает две взаимосвязанные тенденции: централизацию управления в данной сфере и децентрализацию, регионализацию. При этом следует учитывать, что необходимым условием для регионального уровня является привязка различных характеристик взаимодействия, охраны природы, природопользования к конкретным свойствам территории.1Важная роль субъектов РФ в охране окружающей среды нашла отражение в ряде положений Федерального закона от 10 января 2002г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» Так в ст. 1 подчеркивается, что охрана окружающей среды -это деятельность органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц. В ст. 2 указывается, что в законодательство об охране окружающей среды наряду с федеральными актами входят законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Среди принципов охраны окружающей среды (ст. 3) закреплены такие: ответственность органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях; обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц.

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» содержатся и иные статьи, касающиеся охраны окружающей среды в субъектах РФ. Вопросы конституционно-правового регулирования природопользования и охраны окружающей среды в субъектах РФ были предметом рассмотрения ряда научных. Однако, актуальность научного исследования указанных вопросов сохраняется до сих пор.

Во-первых, далеко не все вопросы были исследованы ранее. Во-вторых, после проведения большинства упомянутых выше исследований были приняты Федеральный закон «Об охране окружающей среды», ряд других актов федерального и регионального уровней, некоторые вопросы правового регулирования отношений по природопользованию и охране окружающей среды рассмотрены Конституционным Судом РФ. В-третьих, в России начала осуществляться административная реформа, которая касается, в частности, управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

В настоящее время отсутствует системное, взаимоувязанное регулирование отношений в сфере охраны окружающей среды и природопользования, что искажает конституционный смысл их соотношения. Полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды и природопользования проанализированы в контексте новой законодательной модели разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, закрепленной, в частности, в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 4 июля 2003 г.). Будучи предметом совместного ведения Российской Федерации исубъектов Российской Федерации, вопросы охраны окружающей среды и природопользования входят в сферу конституционно-правового регулирования как со стороны федерального центра, так и со стороны субъектов Российской Федерации. В связи с этим, в диссертации доказывается, что субъекты Российской Федерации не вправе осуществлять исключительное конституционно-правовое регулирование по данным вопросам. В работе содержится критика противоположных позиций, имеющихся в юридической литературе.

Предмет конституционно-правового регулирования составляют общественные отношения, которые определяют основы конституционного строя России, основы правового статуса человека и гражданина, федеративное устройство, систему государственной власти и систему местного самоуправления1. Таким образом, конституционное право определяет правовые основы отношений собственности, закрепляет основные права и обязанности личности, компетенцию государства и его частей, порядок образования и деятельности государственных органов и т.д.

Проблема рационального использования и охраны земельных ресурсов является и в охране окружающей среды, да и в земельном праве одной из актуальнейших, так как связана с производством продуктов питания человека с использованием одного из ценнейших даров природы – почвы, ее плодородия.

Серьезной проблемой стало повышение эффективности использования земель в первую очередь пашни. Сегодня она используется крайне неэффективно.

Углубление земельной реформы в России вызывает необходимость дальнейшего совершенствования правового механизма охраны почв как природного ресурса, внесения соответствующих поправок в природоохранительное, земельное и административное законодательство, укрепления судебной системы и усиления государственного земельного контроля.

Отдельные нормы по регулированию отношений в сфере охраны и использования земель, в том числе почв содержится в ряде федеральных законов, таких как Земельный кодекс РФ «Об охране окружающей природной среды», «О недрах», «Основы лесного законодательства РФ», «Об обеспечении единства измерений», «О плате за землю», «Об особо охраняемых природных территориях» и другие.

Однако эти нормы, рассредоточенные по разным законам, не обеспечивают системного подхода к решению сложнейшей проблемы сохранения почв как стратегического невозобновимого природного ресурса.

Отсутствует целостный подход, и отсюда объективно возникают межзаконные противоречия. Возникает принципиальная невозможность в рамках отдельных законов учесть специфику регулирования отношений, связанных со сплошным природным объектом – почвой.

В настоящее время Россия не имеет правовых актов на уровне законов о почвах, и вся хозяйственная и иная деятельность, связанная с использованием почв, регулируется нормативными актами, инструкциями и положениями различных министерств и ведомств и не обеспечивает охраны, рационального использования и сохранения плодородия почв.

Отрицательные следствия отсутствия федерального закона о почвах проявляется в катастрофических процессах загрязнения, деградации, разрушения и уничтожения почвенного покрова, принявших характер национального бедствия. Сегодня в Росси законодательно не установлено, что сохранение почв и их плодородия, предотвращение их деградации является одной из приоритетных задач государства и граждан России, и , как следствие не реализуется национальная почвенная политика. Уже принятые нормативно-правовые акты являются явно недостаточными для того, чтобы снизить масштабность деградации и загрязнения почв.

С учетом сложившейся ситуации политика земельных отношений должна быть направлена не столько на смену земельной собственности, сколько на создание условий для эффективного экологически безопасного землепользования, повышения плодородия почв и роста сельскохозяйственного производства, современной и качественной рекультивации нарушенных и загрязненных земель.

***2. Правовые проблемы реализации полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды и природопользования.***

Экологическое законодательство стран мира, основывается на таких ценностях как права граждан на благоприятную окружающую среду; получение достоверной информации о ее состоянии; положение об общегосударственном характере природоохранительных мероприятий; разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную; распределение полномочий между федеральными, региональными органами, органами местного самоуправления, между органами общей компетенции и специально уполномоченными органами; участие граждан и общественных объединений в экологическом управлении; возможности обращаться в суд с исковыми заявлениями об отмене незаконных нормативных правовых актов, актов органов управления, о возмещении вреда, причиненного экологическим правонарушением. Сферу природопользования и охраны окружающей среды ст. 72 Конституции РФ относит к совместному регулированию, и развитие общественных отношений в области взаимодействия общества и природы объективно вызвало потребность в совершенствовании правовых норм, регулирующих данные отношения. Развивается законодательство, определяющее полномочия и структуру федеральных и региональных органов управления, местного самоуправления, устанавливающее разграничение этих полномочий между различными уровнями исполнительной власти. Большой вклад в решение этой проблемы вносит экологическое законодательство: земельный, водный, лесной кодексы РФ, законы о недрах, о животном мире, об особо охраняемых природных территориях и т.д. Рассмотрение проблем федерального, регионального управления, местного самоуправления в сфере природопользования и охраны окружающей среды помогает выработать общие направления этих отношений и перейти от концепции преимущественного разграничения полномочий и предметов ведения к концепции преимущественного взаимодействия всех уровней власти и управления. Обеспечение рационального природопользования и охраны окружающей среды осуществляется комплексом правовых мер: это установление различных форм собственности на природные ресурсы; информационное обеспечение; оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза; меры по правовому обеспечению экономического механизма рационального природопользования и охраны окружающей среды; выявление экологических правонарушений и применение мер ответственности за их совершение. Важное место в системе организашюнно-правовых мер занимает управление природопользованием и охраной окружающей среды. В процессе экологического управления осуществляется предоставление природных объектов в пользование, собственность, устанавливается их целевое использование, осуществляется наблюдение, учет, экологический контроль и экологическая экспертиза и многое другое, что в принципе должно обеспечивать рациональное природопользование и охрану окружающей среды. Обобщение действующих структур экологического управления, практики его осуществления, особенно в регионах страны и опыта зарубежных стран окажет содействие органам управления природопользованием и охраной окружающей среды в совершенствовании форм и методов их деятельности.

В последние годы в России создана правовая основа для существования различных форм собственности на природные ресурсы. Развивается частная форма собственности, уточняются федеральная и региональная формы государственной собственности закреплено право собственности на природные ресурсы за муниципальными образованиями. Вся деятельность федеральных, территориальных органов управления, местного самоуправления, а также граждан и общественных объединений должна быть направлена на обеспечение рационального природопользования и охраны окружающей среды всеми собственниками природных ресурсов. К тому же вовлечение природных ресурсов в гражданский оборот выдвигает необходимость изменения системы управления, дополнения его функций, установления принципов в соответствии с новыми экологическими требованиями и экономическими методами.

Развитие экологического движения в России повлияло на прохождение нормативных правовых актов, направленных на рациональное природопользование и охрану окружающей среды. На конституционном-уровне было закреплено право каждого на благоприятную окружающую среду, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу граждан экологическим правонарушением. Экологическая демократизация привела к тому, что на законодательной основе стали готовиться и публиковаться ежегодные государственные доклады о состоянии окружающей среды. Принимаются правовые нормы, расширяющие участие общественности в управлении природопользованием и охраной окружающей среды. В этой связи является актуальным обобщение практики экологического движения в России, других странах с тем, чтобы выработать правовые формы воздействия граждан, общественных объединений на деятельность государственных органов как исполнительной, так и законодательной власти в целях решения экологических проблем в обществе и в регионах.

В последние годы принят ряд нормативных правовых актов в сфере экологических отношений, определяющих новые подходы к управлению природопользованием и охраной окружающей среды. Между тем, каких-либо серьезных обобщений, а тем более научных разработок по данной проблеме не было, что создает определенный разрыв между практикой правового регулирования и уровнем теоретического исследования в этой области экологического права.

Одним из таких вопросов, имеющим не только научную, но и практическую значимость, является понятие управления природопользованием и охраной окружающей среды. Анализ законодательства Российской Федерации показывает, что в нем широко используются различные термины и категории, так или иначе выражающие содержание управления в целом и природопользования и охраны окружающей среды в частности. Так, ст.110 Конституции РФ закрепляет, что исполнительную власть в РФ осуществляет Правительство РФ, а в ст.114 данного закона указывается, что Правительство обеспечивает проведение в РФ единой государственной политики в области экологии. Категория "осуществляет" в данном случае связана с реализацией полномочий органов государственной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды. В других случаях юридический термин "осуществляет'" употребляется применительно к управлению. В соответствии с Федеральным законом о Правительстве Российской Федерации оно осуществляет координацию работы органов государственного управления по совместному проведению природоохранных мероприятий и реализации крупных экологических программ и т.д. Еще более конкретно эта связь проявляется в ст.51 Лесного кодекса РФ, в которой записано, что государственное управление в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства леса осуществляет Правительство Российской Федерации непосредственно через уполномоченные им федеральные органы исполнительной власти.

***3. Совершенствование экономико-правового механизма охраны окружающей среды в промышленности.***

Как отмечается в Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденной Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г.1, социально-экономическое развитие общества в XX веке, в основном ориентированное на быстрые темпы экономического роста, породило беспрецедентное причинение вреда природной среде. Человечество столкнулось с противоречиями между растущими потребностями мирового сообщества и невозможностью биосферы обеспечить эти потребности. Ее состояние во многом зависит от обеспечения экологизации промышленного производства, которое является определяющим фактором воздействия общества на природу и основной формой их взаимодействия, а деятельность предприятий связана практически с использованием всех природных ресурсов и наиболее вредна с точки зрения охраны природной среды. В условиях переходного периода происходит резкое обострение экологической ситуации, которое имеет место, несмотря на продолжающийся спад производства, что можно объяснить тем, что в промышленности игнорируются экологические требования в угоду экономическим интересам, а также ослаблением государственного управления и снижением эффективности работы государственных природоохранительных и правоохранительных органов, что ведет к невосполнимым потерям генофонда. Значительная роль здесь принадлежит правовому регулированию экологических отношений и научно обоснованному государственному управлению.

Всестороннее исследование организационно-правовых проблем охраны окружающей среды в промышленности, разработка путей и средств их решения предполагают анализ экологических, экономических и социальных основ, на которых должно строиться правовое регулирование отношений в этой области. Такой подход обуславливается комплексным и системным характером экологических проблем, их тесной взаимосвязью с экономическими, социальными и иными явлениями, с процессом развития общества в целом, как отражением взаимодействия между производительными силами и силами природы. Исследование экологических, экономических и социальных теоретических положений, образующих основы правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды в промышленности, осуществляется социальными, экономическими, экологическими, биологическими, медицинскими, географическими, техническими и другими отраслями научного знания, получившими в последние годы особое развитие. Это связано с происходящей экологизацией науки и техники, развитием экологического подхода, который становится все более общенаучным подходом, что предполагает выявление связей между изучаемыми наукой объектами и природной средой, использование достижений и методов, ранее оторванных друг от друга, научных дисциплин, изучающих связи между человеком (обществом) и окружающей средой.

Среди этих наук первостепенное значение принадлежит философской науке, экологии и социальной экологии, экономической науке, науке управления.

Лидирующее положение в исследовании теоретических проблем в сфере взаимодействия общества и природы, в частности, развития мировой цивилизации и выживания человечества в целом, занимает философия. Будучи высшим духовным продуктом эпохи, она составляет методологический центр интеграции различных научных дисциплин, теоретическую основу решения проблем охраны природной среды. Важное значение для правового регулирования экологических отношений в этой сфере имеют философские учения о системе, как комплексе взаимосвязанных элементов или их ограниченном множестве, характеризующихся их способностью вступать во взаимодействия, в результате которых образуются новые свойства, не присущие исходным; структуре - как совокупности устойчивых отношений и связей между элементами или совокупности устойчивых связей объекта, обеспечивающих его целостность, структура является атрибутом каждой системы, означающей единство множества различных структур; функциях - обязанностях, круга деятельности.

В законодательстве должны учитываться системный характер природы (ее отдельных объектов и комплексов), их структура и функции, наиболее общие закономерности функционирования и развития природы и общества, как проявление форм материи и соответствующих им форм движения (механическая, физическая, химическая, биологическая и социальная) и диалектико-материалистическое понимание единства природы и общества. Так, множество их взаимосвязей образует сверхсложную систему со своей структурой, качественными особенностями и закономерностями, которые подчинены наиболее общим законам материалистической диалектики: закону диалектического синтеза (отрицания отрицания), закону перехода количества в качество, закону диалектической противоречивости

***4. Проблема правового регулирования земельных отношений в субъектах российской федерации.***

Учеными Исследовательского Центра частного права, в частности, Е.А.Сухановым, отмечается, что преобразование отношений собственности как экономической основы общества стало одним из главных направлений осуществляемых в стране экономических реформ. Центральное место в этом процессе отведено реформированию отношений государственной и муниципальной (публичной) собственности, с которым связано и которым обусловлено коренное изменение как социально-экономических, так и государственно-политических институтов. Речь идет не только о восстановлении и развитии частной собственности, но и принципиальном изменении государственного устройства, связанном с необходимостью его значительной децентрализации.

По мнению Е.А.Суханова, социально-экономические преобразования привели к необходимости возрождения принципиального деления правовой системы Российской Федерации на публичноправовые и частноправовые отрасли.

С этой точки зрения земельные участки становятся нормальной разновидностью недвижимости, а их оборот - естественной составной частью предмета гражданско-правового регулирования. Последнее ни в коей мере не решает, каков будет объем (количество) земельных участков, вовлеченных в этот оборот - это прямое дело конституционного и земельного законодательства. К предмету последнего в равной мере относятся и вопросы пользования земельными участками, остающимися в публичной собственности государства и муниципальных образований, и ограничения природоохранного порядка, и правовой режим отдельных видов земель, и даже порядок установления и соблюдения целевого назначения земельных участков, находящихся в частной собственности2. настоящее время регулирование земельных отношений является предметом гражданского, земельного, градостроительного, лесного, водного и иного специального законодательства.

В составе земельных отношений можно выделить обособленную группу специфических отношений, возникающих по поводу использования земель в городских и иных поселениях, поскольку правовой режим и оборот земель в поселениях существенно отличается от режима и оборота земель, расположенных вне населенных пунктов.

В этой связи представляет значительный интерес исследование гражданско-правовых норм, регулирующих земельные отношения в городских поселениях, в исторической ретроспективе и разработка этих норм применительно к потребностям правового оформления земельных отношений в городах современного общества.

Введенный в действие с 30 октября 2001 года новый Земельный кодекс РФ принципиально не изменил положение в сфере регулирования земельных отношений в городах, одновременно предложив ряд весьма спорных правовых конструкций, на которых мы остановимся в настоящем исследовании.

Можно говорить об определенных положительных сдвигах в публичноправовом регулировании земельных отношений в городах, в частности, в сферах регулирования градостроительной деятельности и государственного контроля за использованием и охраной земель. На это, в частности, указывает Ю.А.Тихомиров, который отмечает, что земельный кодекс наряду с иным отраслевым законодательством четко выделяет государственные интересы и вводит средства их обеспечения, включающие процедуры приостановления и отмены актов, нарушающих интересы государства.

Совокупность правовых институтов и норм, регулирующих правовые отношения, возникающие между субъектами по поводу земли в городах, в настоящее время также недостаточно разработана.

Земельным преобразованиям в городах и других поселениях посвящен отдельный раздел Федеральной целевой программы (далее -Программы). В нем отмечается, что реформу в градостроительстве надлежит проводить одновременно с земельными преобразованиями.

Земельные преобразования в городах и других поселениях в рамках Программы направлены на развитие регулируемого оборота земель и создание необходимых условий для реализации инвестиционного потенциала земель.

В Федеральной целевой программе отмечается, что действующее законодательство нуждается в существенном обновлении.

Проведение реформы на основе подзаконных актов не обеспечивает правовых гарантий собственникам, пользователям земли, инвесторам и иным участникам рынка земли.

Правовому обеспечению Программы придается важнейшее значение и посвящен специальный раздел, разработанный с учетом существующих проблем, требующих скорейшего разрешения на федеральном и региональном уровнях.

Положительным элементом реализации Программы следует признать намерение осуществить разработку концепции законопроекта «О землях городов и иных поселений», устанавливающего правовой режим земель поселений и порядок их оборота.

Смежное расположение имущественных комплексов разных субъектов в городской застройке предопределяет возникновение таких пространственных особенностей, которые непосредственно влияют на характер и содержание земельных отношений, что также порождает проблему надлежащего законодательного определения сервитутов и ограничений (обременении) прав на имущественные комплексы и связанные с ними земельные участки, порядок их установления, изменения и прекращения.

Наиболее остро стоит вопрос межевания земель с учетом постоянного увеличения количества субъектов, обладающих вещными и обязательственными правами на здания, сооружения, их части и иные объекты недвижимости, порождающими права на соответствующие земельные участки, необходимые для использования объектов недвижимости в соответствии с их назначением.

Действующее в настоящее время постановление Правительства РФ от 02.02.96 №105 «Об утверждении Положения о порядке установления границ землепользовании в застройке городов и других поселений» устарело и содержит лишь наиболее общие нормы, слабо применимые для регулирования земельных отношений в городах.

Современное законодательство, определяющее правовой режим объектов, признанных недвижимым имуществом: земли, недр, обособленных водных объектов, лесов, многолетних насаждений, а также объектов, созданных человеком; зданий и сооружений, по мнению О.И.Крассова, развивается в направлении комплексного регулирования общественных отношений, складывающихся по их поводу. Неразрывная взаимосвязь земли, иных природных и искусственно созданных объектов весьма отчетливо проявляется в земельном законодательстве, законодательстве о природных ресурсах, о градостроительстве и иных отраслях.

Тесная связь земельного, горного, водного и лесного законодательства всегда отмечалась в юридической науке. Эти отрасли развиваются в определенном органическом единстве, обусловленном тем обстоятельством, что предметы их правового регулирования касаются объектов, являющихся составными частями природной среды.

Восстановление в российском праве понятия «недвижимость» привело к тому, что за последние годы принят ряд законодательных и иных нормативных правовых актов, в которых прослеживается последовательная тенденция регулирования земельных отношений, природоресурсовых отношений и отношений по поводу возведения зданий и сооружений как единого целого, как связанных между собой элементов недвижимости. Такой подход обозначился в законодательстве о приватизации (принцип единовременной приватизации зданий, сооружений и земельного участка), в градостроительном законодательстве, регулирующем в комплексе вопросы правового режима объектов недвижимости и земельных участков, на которых она находится. Аналогичная тенденция просматривается и в законодательстве о государственной регистрации прав на недвижимое имущество, о государственном земельном кадастре, в состав которого включаются также сведения о недвижимом имуществе на земельном участке.

В этой связи Крассов О.И. отмечает, что правовой режим земельных участков определяет режим возведения зданий и сооружений на них и их эксплуатации. В некоторых случаях проявляется обратная взаимосвязь. Режим использования объектов недвижимости, прочно связанных с землей, в свою очередь, обусловливает правовой режим земельных участков, установление ограничений на их использование. Таким образом, происходит законодательное обособление режима недвижимого имущества как единого целого.

Наиболее срочного и полного правового регулирования требуют земельные отношения в субъектах РФ - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге с учетом темпов строительства, быстрого увеличения числа субъектов и сложных пространственных особенностей расположения объектов недвижимости в этих городах.

При таком положении изучение существующих и разработка новых правовых институтов и норм, содержащих правовое регулирование земельных отношений в городах, представляется весьма актуальной.

***5. Реализации законодательства в области недропользования.***

Проведя с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, исполнительных и законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации, представителей научно-исследовательских учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций обсуждение актуальных вопросов законодательного обеспечения реализации приоритетных проектов в области недропользования, участники парламентских слушаний отмечают следующее.

Российская Федерация обладает значительными запасами нефтегазового сырья, основная часть которых сосредоточена в пределах старых (Западно-Сибирская, Волго-Уральская) нефтегазоносных провинциях. В настоящее время состояние ресурсной базы России таково, что полноценное воспроизводство запасов нефти и газа в перспективе возможно не только в связи с освоением ресурсов новых регионов, характеризующихся достаточно высокими оценками потенциала, но и за счет разработки новых месторождений в местах традиционной добычи полезных ископаемых, а также за счет применения современных технологий на находящихся в разработке месторождениях.

Так, рост добычи газа будет осуществляться за счет разработки месторождений в местах традиционной добычи полезных ископаемых: Уренгойское, Северо-Уренгойское, Ямбургское, Заполярное, Бованенковское, Харасовейское, Новопортовское, Вынгапуровское, Комсомольское, Ен-Яхинское, Медвежье, Юбилейное, Ямсовейское, Оренбургское, Астраханское, объем запасов которых составляет примерно 50% общего объема разведанных месторождений газа России, а также за счет разработки новых месторождений, например, в Иркутской области, Красноярском крае, Республике Саха (Якутия) и на континентальном шельфе, где создаются основы для формирования новых центров добычи нефти и газа. Крупнейшие из них: Юрубчено-Тохомское, Ковыктинское, Чаядинское, Талаканское, Верхнечонское, Штокмановское.

Приоритетными проектами по добыче нефти должны стать новые нефтяные месторождения в Томской области и в Ханты-Мансийском автономном округе. Поднятие объемов добычи нефти возможно также за счет увеличения дополнительных денежных средств на геологоразведку и разработку месторождений, в том числе Тимано-Печорского бассейна и ресурсов Восточной Сибири.

Площадь российского континентального шельфа составляет около 6,2 млн. кв. км или 21% площади шельфа Мирового океана. Из них 3,9 млн. кв. м перспективны на нефть и газ, причем 2 млн. кв. км относится к Западной Арктике (Баренцево и Карское моря), 1 млн. кв. км - к Восточной Арктике, 0,8 млн. кв. км - к дальневосточным морям. По оценкам специалистов, из недр российского шельфа может быть извлечено порядка 100 млрд. тонн условного топлива. Согласно прогнозам добыча нефти на шельфе к 2010 году достигнет 10 млн. т., а к 2020 - 95 млн. т. При этом добыча газа в 2010 году может составить 30 млрд. куб. м, а к 2020 - 320 млрд. куб. м.

Большинство месторождений твердых полезных ископаемых таких, как: угли, железные руды, медь (Республика Башкортостан, Свердловская, Челябинская, Оренбургская, Амурская области, Хабаровский, Приморский края, Таймырский АО) натриевые и калийные соли (Оренбургская обл.), аппатиты, алмазы (Иркутская обл., Красноярский край, Архангельская обл., Республика Карелия), золото (Магаданская обл., Республика Саха (Якутия), Чукотский АО, Корякский АО, Камчатская обл., Хабаровский край и т.д.), платина (Мурманская обл., Республика Карелия, Свердловская обл. и т.д.), никель, цинк (Республика Северная Осетия-Алания), географически отдаленны от основных предприятий-потребителей, что в итоге ведет к неизбежному удорожанию конечных продуктов. В связи с чем, целесообразно с одной стороны осуществлять поиск новых месторождений, расположенных вблизи от центров потребления минерального сырья, с другой - развивать объекты инфраструктуры в непосредственной близости от имеющихся месторождений.

Так, например, в 2006-2010 годах планируется ввести 43,9 млн. тонн новых мощностей по добыче угля (шахты - 15,1 млн. тонн и разрезы - 28,8 млн. тонн) и 3,1 млн. тонн мощностей по переработке угля. Основной ввод новых мощностей будет в Кузбассе - 16,1 млн. тонн, в Канско-Ачинском бассейне - 12,8 млн. тонн, на Дальнем Востоке - 8,5 млн. тонн и на Северном Кавказе - 2,3 млн. тонн.

Имеющиеся разведанные запасы руды марганца (Ямало-Ненецкий АО, Красноярский край, Иркутская обл., Республика Коми, Пермская обл.), хрома (Ямало-Ненецкий АО, Свердловская, Пермская, Мурманская области и т.д.), свинца (Республика Северная Осетия-Алания), олова (Приморский край, Еврейская АО, Республика Саха (Якутия), барита (Республика Хакасия, Приморский край, Красноярский край), бентонита (Сахалинская обл., Кабардино-Балкарская Республика), фосфоритов (Оренбургская обл., Республики Хакасия и Башкортостан, Челябинская и Кемеровская области) в настоящее время отличаются низким качеством, вследствие чего, следует активнее использовать возможности современных технологий для более продуктивной разработки месторождений полезных ископаемых, а также осуществлять поиск более качественных месторождений.

Качественные запасы подземных вод (питьевые, технические, минеральные, теплоэнергетические, промышленные, содержащие извлекаемые концентрации полезных компонентов) являются одним из факторов экономической и социальной стабильности России.

Наибольший интерес представляют питьевые и минеральные воды, предназначенные главным образом для удовлетворения текущих и перспективных потребностей населения страны. Пресные подземные воды - единственный источник обеспечения населения питьевой водой высокого качества, защищенный от загрязнения с поверхности, минеральные воды - доступное и эффективное лечебное средство.

Ресурсный потенциал пресных подземных вод России оценивается в 869 млн. м3/сутки, разведанные запасы - в 89,4. Добыча эксплуатируемых месторождений подземных вод составляет 15,3 млн. м3/сутки. Использование разведанных запасов в среднем составляет лишь 17,5% от общего объема. Основное количество месторождений и участков питьевых подземных вод было разведано в России до 1990 года, из них на сегодняшний день освоено менее 50%.

Разведанные и эксплуатируемые месторождения минеральных вод распределены на территории России неравномерно, 75% из них сосредоточено в Центральном районе Европейской части и на Северном Кавказе. В связи с чем, целесообразно осуществлять поиск и оценку новых перспективных участков на территориях со слабой общей обеспеченностью разведанными запасами. Меньше всего разведанных и эксплуатируемых месторождений в южных районах Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. Эксплуатационные запасы разведанных месторождений и участков минеральных вод составляют 328 тыс. м3/сутки, около 1/3 данных месторождений эксплуатируется без утверждения запасов, кроме того, зачастую они используются для технологических и хозяйственно-бытовых целей, что для многих типов минеральных вод чревато негативными последствиями.

На сегодняшний день существует ряд факторов, оказывающих негативное влияние на реализацию приоритетных проектов в области недропользования:

- недостаточная геологическая изученность перспективных территорий, отсутствие необходимых объемов разведанных запасов минеральных ресурсов при высоких прогнозных ресурсах и имеющихся перспективах выявления новых месторождений;

- отсутствие у недропользователей стимулов для инвестирования широкомасштабных геолого-поисковых и разведочных работ и соответствующих программ лицензирования недр;

- отсутствие у нефтегазовых компаний стимулов для инвестирования разработки месторождений со сложными горно-геологическими условиями;

- недостаточное освоение разведанных месторождений углеводородного сырья;

- низкий уровень развития объектов инфраструктуры на перспективных территориях России (Восточная Сибирь и Дальний Восток);

- при разработке государственных программ и стратегий социально-экономического развития России не уделяется должного внимания проблемам освоения перспективных месторождений твердых полезных ископаемых, запасы которых во многих случаях, являются стратегическими для России. (Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006 - 2008 годы), утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 19.01.06 № 38-р);

- длительные сроки получения в федеральных органах исполнительной власти разрешительной документации на ведение геологоразведочных работ и ввод в разработку новых месторождений полезных ископаемых;

- сложность и длительность процедуры предоставления земельных отводов для проведения геологоразведочных работ;

Кроме того, необходимо признать, что несовершенство системы государственного управления и контроля в области использования и воспроизводства стратегических видов сырья приводит к выборочной отработке лучших по качеству запасов, низким темпам ввода новых месторождений, нарушениям проектов разработки осваиваемых месторождений, недостаточным темпам подготовки запасов и другим негативным тенденциям, угрожающим минерально-сырьевой и энергетической безопасности страны.

Основная цель государственной энергетической политики в области недропользования и управления государственным фондом недр - это обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы России и рациональное использование ресурсов недр Российской Федерации для обеспечения устойчивого экономического развития государства.

Для достижения указанной цели необходимо обеспечить:

- совершенствование системы государственного управления и введения единой системы контроля и надзора в области изучения, освоения и использования недр;

- четкую координацию взаимодействия органов исполнительной власти всех уровней;

- закрепить за федеральными органами исполнительной власти полномочия по стратегическому планированию развития минерально-сырьевого комплекса;

- совершенствование разграничения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации исполнительно-распорядительных функций в вопросах государственного регулирования отношений недропользования;

- совершенствование законодательства Российской Федерации о недрах;

- обеспечение наиболее полного изучения недр, использование новой техники и технологий, способствующих повышению полноты и качества разработки месторождений полезных ископаемых;

- совершенствование существующих и изыскание новых технологических решений по освоению и использованию месторождений полезных ископаемых;

- применение санкций к недропользователям, нарушающим условия пользования недрами, в том числе за умышленную консервацию месторождений полезных ископаемых и отдельных скважин, разработку мер по повышению экономической ответственности недропользователей за невыполнение инвестиционных обязательств и неэффективное использование минерально-сырьевых ресурсов;

- усиление ответственности государства за своевременную разработку подзаконных актов и выполнение принимаемых программ, планов и решений.

- применение при разведке, добыче, транспортировке, переработке нефти и газа технологий, обеспечивающих высокую степень экологической безопасности, особенно уникальных природных объектов;

- учет общественного мнения и, в особенности, местного населения, при принятии решений о реализации конкретного приоритетного проекта в области недропользования.

**Участники Парламентских слушаний рекомендуют Правительству Российской Федерации:**

1. Разработать и определить перечень приоритетных направлений в недропользовании, включая развитие геолого-разведочных работ в новых районах, шельфовой зоне, внедрение методов повышения коэффициента извлечения полезных ископаемых на основе применения современных достижений науки и техники.

2. Принять меры по ресурсному обеспечению приоритетных проектов в недропользовании.

3. Разработать налоговые механизмы, стимулирующие добывающие организации России к воспроизводству минерально-сырьевой базы, применению ресурсосберегающих технологий, разработке месторождений со сложными горно-геологическими условиями, рациональному и комплексному использованию минерального сырья при его добыче и переработке.

4. Предложить меры по усилению административной ответственности недропользователей, нарушающих условия пользования недрами, неэффективно использующих минерально-сырьевые ресурсы, причиняющим ущерб окружающей природной среде.

5. При разработке государственных программ и стратегий социально-экономического развития России и отдельных ее регионов считать одним из приоритетных направлений государственной политики в области недропользования освоение перспективных месторождений твердых полезных ископаемых, многие запасы которых, являются стратегическими для России.

6. Предусмотреть сроки согласования и выдачи разрешительной документации на проведение геологоразведочных работ и на ввод в разработку новых месторождений полезных ископаемых, а также ответственность за их нарушение.

7. Привести в соответствие положения Закона Российской Федерации "О недрах" и "Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для целей геологического изучения участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации", утвержденного Приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 15 марта 2005 года № 62, в части единообразного толкования права получения лицензий на пользование участками недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации в целях геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых.

8. Ускорить доработку и принятие программы создания в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке единой системы добычи, транспортировки газа и газоснабжения с учетом возможного экспорта газа на рынки Китая и других стран Азиатско-Тихоокеанского региона.

**Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:**

1. Поддержать законодательные инициативы, направленные на совершенствование налогообложения, в целях активизации деятельности добывающих предприятия по воспроизводству минерально-сырьевой базы, применению ресурсосберегающих технологий, разработке месторождений со сложными горно-геологическими условиями, рациональному и комплексному использованию минерального сырья при его добыче и переработке, введению дифференцированного подхода к месторождениям с разными стартовыми условиями освоения и находящимися на разных стадиях разработки.

2. Обеспечить согласованность правовых норм Гражданского кодекса Российской Федерации, Налогового кодекса Российской Федерации, Водного кодекса Российской Федерации, Лесного кодекса Российской Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации, Федерального закона "О недрах", Федерального закона "О соглашениях о разделе продукции" и Федерального закона "О континентальном шельфе Российской Федерации".

***6. Законодательство о водных биоресурсах.***

## Законодательство о водных биоресурсах основывается на следующих принципах:

1) учет значения водных биоресурсов как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов осуществляется исходя из представлений о них как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом человеком для потребления, в качестве основы осуществления хозяйственной и иной деятельности, и одновременно как об объекте права собственности и иных прав на водные биоресурсы;

2) приоритет сохранения водных биоресурсов и их рационального использования перед использованием водных биоресурсов в качестве объекта права собственности и иных прав, согласно которому владение, пользование и распоряжение водными биоресурсами осуществляются собственниками свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде и состоянию водных биоресурсов;

3) приоритет сохранения особо ценных видов водных биоресурсов, согласно которому добыча (вылов) особо ценных видов водных биоресурсов ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами;

4) установление дифференцированного правового режима водных биоресурсов, в соответствии с которым при определении правового режима водных биоресурсов должны учитываться их научно обоснованные биологические особенности, экономическое значение, доступность для использования, район промысла и другие факторы;

5) участие граждан и общественных объединений в решении вопросов, касающихся рыболовства и сохранения водных биоресурсов, согласно которому граждане Российской Федерации и общественные объединения имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние водных биоресурсов, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством;

6) учет интересов населения, проживающего на прибрежных территориях, в том числе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, согласно которому им должен быть обеспечен доступ к водным биоресурсам для обеспечения жизнедеятельности населения;

7) предоставление в пользование водных биоресурсов гласно и открыто, согласно которому информация о предоставлении в пользование водных биоресурсов, в том числе о распределении квот добычи (вылова) водных биоресурсов, общедоступна любому лицу;

8) разделение функций управления федеральной собственностью на водные биоресурсы и осуществления контроля в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, согласно которому полномочия на управление федеральной собственностью на водные биоресурсы и полномочия на осуществление контроля в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов осуществляются разными федеральными органами исполнительной власти;

9) платность использования водных биоресурсов, согласно которому любое использование водных биоресурсов осуществляется за плату, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

2. Иными федеральными законами могут быть установлены другие принципы законодательства о водных биоресурсах, не противоречащие принципам, установленным настоящим Федеральным законом.

## Законодательство о водных биоресурсах состоит из настоящего Федерального закона, других федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

***7. Правовые проблемы разграничения земель на категории в свете реформы местного самоуправления.***

Основой разграничения земель на категории по целевому назначению является принцип земельного законодательства, закрепленный в ст. 1 Земельного кодекса РФ, согласно которому правовой режим земель определяется, исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

Ряд проблем разграничения земель поселений от земель иных категорий возник при проведении реформы местного самоуправления.

В целях проведения реформы местного самоуправления на основании Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" органам государственной власти субъектов Российской Федерации было предписано до 1 марта 2005 г. установить в соответствии с требованиями Закона границы муниципальных образований и наделить соответствующие муниципальные образования статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района.

В настоящее время в субъектах Российской Федерации идет процесс активного согласования проектов и принятия законов о статусе муниципальных образований и утверждению их границ.

Например, в Московской области с октября 1994 г. по февраль 2005 г. было принято 45 законов Московской области о статусе и границах отдельных муниципальных образований.

Как правило, муниципальные образования в границах административного района наделялись статусом муниципального района, а в его пределах были образованы новые муниципальные образования, которые в зависимости от конкретной местности наделялись статусом городского или сельского поселения. Отдельными законами Московской области некоторые муниципальные образования наделялись статусом городского округа. При этом были утверждены границы муниципальных образований таким образом, чтобы исключить возникновение "межпоселенных" территорий.

Например, Законом Московской области от 28 февраля 2005 г. N 64/2005-03 "О статусе и границах Одинцовского муниципального района и вновь образованных в его составе муниципальных образований" муниципальное образование "Одинцовский район Московской области" наделен статусом муниципального района. В нем образованы новые муниципальные образования: 7 городских поселений (Большие Вяземы, Голицыне, Заречье, Кубинка, • Лесной Городок, Новоивановское, Одинцово) и 9 сельских поселений (Барвихинское, Горское, Ершовское, Жаворонковское, Захаровское, Назарьевское, Никольское, Успенское, Часцовское). Административным центром Одинцовского муниципального района определен город Одинцово. Указанным Законом утверждены границы соответствующих поселений.

В Одинцовском районе Московской области и городские поселения, и сельские, как правило, включают несколько населенных пунктов.

Деление муниципального образования "Одинцовский район Московской области" на городские и сельские поселения может привести к впечатлению, что в границах данного муниципального образования находятся земли только одной категории - земли поселений.

Неясность возникает и с применением термина "граница муниципальных образований" применительно к границам городских, сельских поселений, который использован в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". В настоящее время он противостоит термину "черта городских или сельских поселений", содержащемуся в Земельном кодексе РФ.

Основание для такого суждения дает несоответствие терминов между Земельным кодексом РФ и Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"'. Новый Градостроительный кодекс РФ 2004 г. эту путаницу в терминах не проясняет.

В ст. 83 Земельного кодекса РФ определены земли поселений, под которыми признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития городских и сельских поселений и отделенные их чертой от земель других категорий.

По смыслу ст. 84 Земельного кодекса РФ черта городских, сельских поселений представляет собой внешние границы земель городских, сельских поселений, отделяющие эти земли от земель иных категорий. Установление черты поселений проводится на основании утвержденной градостроительной и землеустроительной документации. Проект черты поселения относится к градостроительной документации.

Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусмотрено изменение системы и структуры муниципальных образований, под которыми понимаются городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения.

В ст. 2 указанного Федерального закона даны основные термины и понятия, которые разграничены по сфере действия.

В п. 1 этой статьи даны термины и понятия, которые используются лишь для целей данного Федерального закона. Среди них понятия "сельское поселение" и "городское поселение". Под сельским поселением понимается один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, а городское поселение определяется как город или поселок с прилегающей территорией (в составе городского поселения также могут находиться сельские населенные пункты, не являющиеся сельскими поселениями в соответствии с настоящим Федеральным законом и законами субъектов Российской Федерации), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

В то же время в п. 2 ст. 2 того же Федерального закона приведены термины, которые имеют межотраслевой характер и имеют единое значение для всех федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации (слова "местный" и "муниципальный" и образованные на их основе слова и словосочетания).

Таким образом, термины "сельское поселение" и "городское поселение", предусмотренные в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", могут не иметь одинакового значения с термином "поселение", который используется в других федеральных законах, в том числе в Земельном кодексе РФ и в Градостроительном кодексе РФ 2004 г.

Из сопоставления значения термина "поселение" в Земельном кодексе РФ и определений терминов "сельское поселение" и "городское поселение" в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" следует, что понятие "поселение", содержащееся в Земельном кодексе РФ, соответствует понятию "населенный пункт", используемому в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Этот вывод подтверждается положениями п. 1 ст. 11 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", где предусмотрено, что границы муниципальных образований устанавливаются и изменяются в соответствии со следующими требованиями: территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения (пп. 3); в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения (пп. 4).

В Федеральном законе от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" была предусмотрена замена термина "поселение" на термин "населенный пункт", уточнено соотношение этих терминов в ряде федеральных законов (ст. 17, 30, 55, 60).

Следовательно, в состав территории поселения, понимаемого в значении, используемом для целей Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", могут входить земли разных категорий, в том числе земли сельскохозяйственного назначения. При этом правовой режим земель сельскохозяйственного назначения не изменяется, если они не включаются в состав земель населенных пунктов.

Переход от термина "поселение" к термину "населенный пункт" сделан в Градостроительном кодексе РФ 2004 г.

Так, применительно к населенным пунктам в ч. 10 ст. 35 Градостроительного кодекса РФ 2004 г. предусмотрено, что в состав территориальных зон, устанавливаемых в границах черты населенных пунктов, могут включаться зоны сельскохозяйственного использования (в том числе зоны сельскохозяйственных угодий), а также зоны, занятые объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения сельского хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, развития объектов сельскохозяйственного назначения.

Здесь использован термин "зоны сельскохозяйственного использования" населенных пунктов, что соответствует п. 11 ст. 85 Земельного кодекса РФ.

В ч. 2 ст. 21 и в ч. 2 ст. 25 Градостроительного кодекса РФ 2004 г. предусмотрены особенности согласования проекта схемы территориального планирования муниципального района и проекта генерального плана поселения, которые могут включать предложения по изменению существующих или в соответствии со схемой территориального планирования субъекта Российской Федерации планируемых границ земель сельскохозяйственного назначения.

В ст. 23 проекта Градостроительного кодекса РФ 2004 г. определено содержание генеральных планов поселений. В картах (схемах), которые содержатся в генеральных планах, отображаются границы земель сельскохозяйственного назначения (п. 3 ч. 6).

Кроме этого, в Градостроительном кодексе РФ 2004 г. предусмотрены документы, в которых отображаются границы земель сельскохозяйственного назначения и которыми определяется правовой режим земель сельскохозяйственного назначения (за исключением сельскохозяйственных угодий).

Отображение границ земель сельскохозяйственного назначения содержится в схемах территориального планирования субъектов Российской Федерации.

В ч. 1 ст. 12 Градостроительного кодекса РФ 2004 г. предусмотрены особенности согласования проекта схемы территориального планирования Российской Федерации, которые могут включать предложения по изменению существующих или в соответствии со схемой территориального планирования субъекта Российской Федерации планируемых границ земель сельскохозяйственного назначения.

В ст. 14 Градостроительного кодекса РФ 2004 г. определено содержание документов территориального планирования субъектов Российской Федерации, которыми являются схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации. Схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации могут включать в себя карты (схемы) изменения границ земель сельскохозяйственного назначения и границ сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения (ч. 3).

На картах (схемах), содержащихся в схеме территориального планирования субъекта Российской Федерации, отображаются границы земель сельскохозяйственного назначения и границы сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения (п. 3 ч. 6).

Предложения по территориальному планированию отображаются на картах (схемах), которые используются для внесения в них изменений при согласовании проекта схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации и включают в себя:

1) карты (схемы) планируемого изменения границ муниципальных образований;

2) карты (схемы) планируемого изменения границ земель сельскохозяйственного назначения и границ сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, границ земель особо охраняемых природных территорий регионального значения;

3) карты (схемы) с отображением зон планируемого размещения объектов капитального строительства регионального значения;

4) иные карты (схемы) (ч. 11 ст. 14).

Таким образом, в действующем законодательстве сделан переход в использовании терминов "городские поселения" и "сельские поселения" к термину "населенный пункт". Термины "городские поселения" и "сельские поселения", содержащиеся в Земельном кодексе РФ, соответствуют термину "населенный пункт", который используется в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и в Градостроительном кодексе РФ 2004 г.

При этом не следует отождествлять термины "черта городского поселения" и "черта сельского поселения", содержащиеся в Земельном кодексе РФ, с термином "граница муниципального образования", а также с терминами "граница городского поселения", "граница сельского поселения", "граница поселения", которые используются в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и в Градостроительном кодексе РФ 2004 г.

Термины "черта городского поселения" и "черта сельского поселения", содержащиеся в Земельном кодексе РФ, соответствуют термину "черта населенного пункта", который используется в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и в Градостроительном кодексе РФ 2004 г.

***8. Водные животные и растения как предмет преступления, предусмотренного ст. 256 УК РФ.***

Статья 256 УК РФ содержит два самостоятельных состава преступления:

1) незаконную добычу рыбы, морского зверя и иных водных животных или промысловых морских растений (ч. 1 ст. 256 УК РФ);

2) незаконную добычу котиков, морских бобров или иных морских млекопитающих в открытом море или в запретных зонах (ч. 2 ст. 256 УК РФ).

Объектом преступления выступают водные биологические ресурсы, в том числе и морские растения, их природно‑ресурсный потенциал, стабильность окружающей среды.

Предметом преступления, предусмотренного частью 1 статьи 256 УК РФ, выступают:

1) рыба;

2) морской зверь;

3) иные водные животные;

4) промысловые морские растения.

Предметом преступления, предусмотренного частью 2 статьи УК РФ, выступают:

1) котики;

2) морские бобры;

3) иные морские млекопитающие.

Диспозиция нормы бланкетная, то есть для решения вопроса об уголовной ответственности необходимо обратиться к иным нормативным актам, не носящим уголовно‑правового характера. Такими актами являются: Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7‑ФЗ; Федеральный закон «О животном мире» от 24 апреля 1995 г. № 52‑ФЗ; постановление Правительства РФ «О правилах, сроках и перечнях разрешенных к применению орудий и способов добывания объектов животного мира» от 18 июля 1996 г. № 852; постановление Правительства РФ «Об утверждении правил добывания объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации» от 6 января 1997 г. № 13 и др.

Под животным миром следует понимать совокупность живых организмов, всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию России, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоне Российской Федерации (ст. 1 ФЗ «О животном мире»). Таким образом, морские рыбы, животные и растения являются одной из составных частей животного мира. Животный мир является национальным достоянием Российской Федерации, неотъемлемым элементом природной среды и биологического разнообразия Земли, возобновляющимся природным ресурсом, важным регулирующим и стабилизирующим компонентом биосферы, всемерно охраняемым и рационально используемым для удовлетворения духовных и материальных потребностей народов России.

Основными принципами регулирования охраны и использования животного мира являются:

1) приоритет действий, направленных на обеспечение устойчивого существования животного мира и сохранение среды обитания;

2) использование объектов животного мира, гарантирующее их устойчивое существование и воспроизводство, сохранение биологического разнообразия, а также сохранение среды обитания;

3) сохранение гуманных способов использования объектов животного мира, совместимых с требованиями его охраны и устойчивого использования;

4) платность пользования животным миром.

Действия лиц, виновных в незаконном вылове рыбы, добыче водных животных, выращиваемых предприятиями и организациями в специально устроенных или приспособленных водоемах, либо завладении рыбой, водными животными, отловленными этими организациями, или находящимися в питомниках, в вольерах дикими животными, птицей, подлежат квалификации как хищение чужого имущества2) с применением самоходного транспортного плавающего средства или взрывчатых и химических веществ, электротока либо иных способов массового истребления указанных водных животных и растений;

3) в местах нереста или на миграционных путях к ним;

4) на территории заповедника, заказника либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации.

Одним из субъектов права пользования объектами животного мира являются физические лица. Они могут осуществлять следующие виды пользования животным миром:

1) охота и рыболовство, включая добывание водных беспозвоночных и морских млекопитающих;

2) добывание объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства;

3) пользование животным миром в научных, культурно‑просветительных, воспитательных, рекреационных, эстетических и иных целях.

Пользование животным миром осуществляется юридическими лицами на основе лицензии на пользование определенными объектами животного мира в течение срока, оговоренного в лицензии по согласию сторон и зависящего от вида пользования животным миром в границах определенной акватории.

Пользование животным миром осуществляется гражданами на основе именных разрешений на добывание определенного количества объектов животного мира в определенном месте или за конкретное время.

Добыча признается незаконной, если она нарушает правила, установленные вышеперечисленными нормативно‑правовыми актами.

При рассмотрении уголовных дел, возникших в связи с нарушением экологического законодательства, необходимо отграничивать экологические преступления от экологических проступков, то есть виновных противоправных деяний, причиняющих вред окружающей среде и здоровью человека, за которые установлена административная ответственность. В случае возникновения трудностей в разграничении уголовно наказуемого деяния и административного проступка особое внимание следует уделять выяснению всех обстоятельств, характеризующих состав экологического правонарушения, последствий противоправного деяния, размера нанесенного вреда и причиненного ущерба.

В частности, разграничение уголовно наказуемой добычи (вылова) водных биологических ресурсов (ст. 256 УК РФ) и аналогичного административного проступка необходимо проводить по признакам наличия крупного ущерба, применения самоходного транспортного плавающего средства или взрывчатых и химических веществ, электротока либо иных способов массового истребления, а также по обстоятельствам места совершения деяния (места нереста или миграционные пути к ним, территории заповедника, заказника, зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации) При решении судами вопроса о том, является ли ущерб, причиненный незаконной добычей (выловом) водных биологических ресурсов, крупным, нужно учитывать количество добытого, поврежденного или уничтоженного, распространенность животных, их отнесение к специальным категориям, например к редким и исчезающим видам, экологическую ценность, значимость для конкретного места обитания, а также иные обстоятельства содеянного.

При этом судам надлежит в каждом конкретном случае, квалифицируя содеянное, исходить не только из стоимости добытого и количественных критериев, но и учитывать причиненный экологический вред, то есть вред, в целом нанесенный животному и растительному миру. К такому вреду следует, в частности, относить ущерб, причиненный уничтожением мест нереста, гибелью большего количества мальков при незаконном занятии водным добывающим промыслом, отловом или уничтожением животных и растений, занесенных в Красную книгу РФ. Для правильной оценки причиненного экологического вреда суд может привлечь соответствующих специалистов.

В юридической литературе существует мнение, что «как причинение крупного ущерба в денежном выражении следует рассматривать стоимость двух осетров, 200 шт. воблы, 800 устриц, а также отстрел моржа или дельфина».

При разрешении дел о незаконной добыче (вылове) водных биологических ресурсов следует иметь в виду, что орудия, с помощью которых совершался вылов рыбы, отстрел зверей и т. д., а также использовавшиеся при этом транспортные, в том числе плавучие, средства принадлежащие виновным, рассматриваются как вещественные доказательства и могут быть конфискованы в случае умышленного использования их самим осужденным либо его соучастниками в качестве орудия совершения преступленияПод заповедником следует понимать изъятые полностью из хозяйственного оборота особо охраняемые природные комплексы и объекты (земля, воды, недра, растительный и животный мир), имеющие научное, природоохранное, эколого‑просветительское значение как образцы естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира.

Субъективная сторона характеризуется умышленной формой вины (в виде прямого или косвенного умысла) при незаконной добыче (вылове) водных биологических ресурсов, причинившей крупный ущерб, и только прямым умыслом по другим видам незаконной добычи водных животных и растений, предусмотренным частью 1 статьи 256 УК РФ.

Субъектом преступления выступает физическое вменяемое лицо, достигшее 16‑летнего возраста.

Объективная сторона второго состава преступления, предусмотренного частью 2 статьи 256 УК РФ, заключается в незаконной добыче морских бобров, котиков или иных морских млекопитающих в открытом море или запретных зонах.

Добыча морских млекопитающих возможна только по специальным разрешениям, добыча без соответствующего разрешения или с нарушением правил, установленных разрешением, будет считаться незаконной.

***9. Экологические аспекты вины человека.***

Под виной в уголовно-правовом смысле понимают психическое отношение субъекта к совершаемому деянию и вытекающим из него последствиям. Исходя из этого, экологические аспекты вины человека могут проявляться в его внешней деятельности, создающей нагрузку на окружающую среду и нарушающей ее гомеостатическое равновесие; внутреннем отношении к этому, состоящем не только из общепринятой в настоящее время вины в форме умысла и неосторожности или случайности, мотивов, целей, но и порождающих их причин; а также собственно в последствиях деятельности человека, характеризующих как степень экологической чистоты природы, так и связанное с этим состояние физического и психического здоровья человека. Возможна иная классификация экологических аспектов вины, в частности философские, психологические, этические, экономические, социальные и т.д. Вряд ли кто станет отрицать роль участия человека в формировании состояния негативной экологической ситуации на современном этапе развития человечества. Да и под экологической безопасностью понимают в первую очередь состояние защищенности личности, общества и государства от последствий прежде всего антропогенного воздействия, а затем уже от стихийных действий и катастроф. В результате деятельности человечества многие исследователи оценивают общее состояние процесса цивилизованного развития мирового сообщества не иначе "как глобальный кризис современной цивилизации". Немалую роль в этом сыграл XX век, который начался со взрыва индустрии, а в конце его человечество оказалось у границы экологической катастрофы, порожденной тоже индустрией. Ю.Т. Каганов, Н.Н. Моисеев полагают, что уже в XXI веке существование человечества как биологического вида находится под вопросом. Они отмечают нарастание экологического кризиса, который с неизбежностью должен привести к всемирной экономической и политической катастрофе. Поэтому в самые кратчайшие сроки необходимо найти кардинальные решения по выходу из глобального кризиса. Данные выводы не просто голословны. Так, Е.Н. Князева и С.П. Курдюмов, ссылаясь на С.П. Капицу, приводят результаты математического моделирования, согласно которым время обострения глобальных проблем человечества, связанных с ростом населения мира, приходится на 2025 - 2027 годы. Кроме того, авторами отмечается другое важное следствие, а именно глобальное ускорение мирового развития, согласно которому 1 миллион лет в палеолите приравнивается к 40 годам в настоящем историческом периоде. Данные выводы если не безусловны, то, во всяком случае, весьма тревожны и исключают возможность каких-либо экспериментов и право на ошибку. В связи с этим представляется весьма актуальным и целесообразным обратить внимание на отрицательное воздействие человеческого фактора на экологию, причины и условия этого, а также наличие обратной связи в эволюционном развитии общества. Ю.Т. Каганов даже считает, что роль человечества ограничивается не только планетой Земля, но и просматривается во всей Солнечной системе. В любом случае экология, пройдя путь от раздела естественной истории до современной науки, начинает оказывать все большее и большее влияние как на отдельные науки, так и на деятельность человека и общества в целом. Следует отметить, что историко-научные исследования не в полной мере обладают систематической направленностью и целостным подходом к способам взаимодействия человека и природы. В научных исследованиях отмечали обычно два основных подхода как к оценке, так и к развитию экологических правоотношений. К первому относили интегрированный, рассматривающий природу в целом как единый объект. Вторым подходом являлся дифференцированный, который предполагал развитие права применительно к регулированию отдельных природных комплексов или объектов. Перспективным направлением, безусловно, является интегрированный подход, поскольку он обусловлен единством окружающей природной среды и неразрывной взаимосвязью и взаимообусловленностью происходящих в ней процессов и явлений. Последствия дифференцированного подхода всегда разрушительны и проявлялись, в частности, в проводившихся или планируемых грандиозных проектах "освоения" (на самом деле - необоснованного разрушения) природы, например поворота северных рек, строительства гидроэлектростанций без надлежащей экологической экспертизы, что широко известно в наше время. В результате возникают или не разрешаются важнейшие вопросы охраны природы, наблюдается волюнтаристский подход в управлении эволюционным процессом, приводящим к уничтожению необходимого многообразия жизни на земле. Такое "развитие" цивилизации вполне обоснованно было названо в Меморандуме в защиту природы механизмом "убийства природы". Результатом являются чрезвычайные последствия в природе, что, в свою очередь, не может не возвращаться к человеку в форме ухудшения среды его обитания, психического и физического здоровья либо экологического и нравственного состояния всего общества. Рассматриваемые отношения не только имеют системный характер, но и затрагивают этические и психологические аспекты поведения человека. Первоначальным моментом в неэкологической ориентации эволюции человеческого общества, видимо, следует назвать подход к экологическим отношениям, в которых человек рассматривается не как их объект, а как субъект таких отношений. Подобное отношение сразу выделяет человека из сферы экологии, ставит как бы его выше данной сферы, предполагает некую независимость от самих процессов, происходящих в ней. Этому в немалой степени способствовало утверждение, что человек - "царь природы". Из этого последовал девиз для исследователей и хозяйственных деятелей, что "не надо ждать милостей от природы. Взять их у нее - наша задача". Негативные последствия данного отношения неминуемы. Явления природы закономерны. И именно законы природы Д.С. Чернавский считает установленным в мире порядком. Поэтому следует исключить вредоносное по сути мнение о человеке как "царе природы" и положительно оценивать включение человека в круг объектов экологических отношений, попытки чего в последнее время все чаще наблюдаются. Это также связано с имеющими объективные основания к тенденции расширения круга объектов рассматриваемых отношений и необходимостью их правового регулирования. К ним, в частности, относят озоновый слой атмосферы, климат, биоразнообразие, генетически модифицированный организм У любой живой системы, конечно, имеются способности к самовосстановлению. Но они не абсолютны и имеют свои пределы. У природы также существует определенный уровень рекреационной способности. В теории отмечают классификацию ресурсов природы на исчерпаемые и неисчерпаемые, возобновляемые и невозобновляемые, восполнимые и невосполнимые. Относительность данной классификации заключается в том, что поскольку ресурсы природы создаются в ней самой, то они и продолжают образовываться в ней постоянно. Поэтому, строго говоря, в буквальном смысле говорить об исчерпаемости, невозобновляемости или невосполнимости природных ресурсов нет оснований. Однако дело в том, что процесс создания ресурсов нередко занимает миллионы лет, а вот их потребление ограничивается порой несколькими десятилетиями, то есть в историческом плане это происходит практически мгновенно. Состояние окружающей среды определяют как правовые, экономические, социальные и собственно экологические факторы, они же влияют на состояние экологии, формируя направление развития экологических отношений. Системно-структурной частью всех факторов и отношения к природе в целом не может не являться философская составляющая научных исследований и практики природопользования. Это сказывается в предмете исследования, понятиях, характере взаимоотношений с другими науками, постановке целей, способов или средств ее достижения и в практических аспектах реализации целей. Философия как наука изучает закономерности развития природы, общества и человека, поэтому без философского осмысления и отношения к проблеме вряд ли можно обеспечить целостный подход к ее рассмотрению и конструктивному разрешению. Неадекватный, не учитывающий реальные природные механизмы подход неизбежно приводит к разрушающим явлениям всех взаимосвязанных частей экологической системы, включающей в себя человека как составную часть. Поэтому вполне обоснованным является утверждение А.С. Шестерюка о том, что настоящий момент в обществе характеризуется "утратой чувства защищенности в экономической и социальных сферах, разрушением процессов традиционной идентификации, кризисными явлениями практически во всех областях жизнедеятельности, развитием ощущения ценностного вакуума, разочарованием в прошлом и неясности перспектив" Хотелось бы в связи с этим затронуть роль мыслей, понятий и представлений в эволюции человека, общества и природы. В теории и практике отмечается явная недооценка мыслей, чувств, веры и т.д. Вместе с тем ряд исследователей обоснованно обращают внимание на опасность противопоставления или приоритета действий над мыслями. Так, в теории уголовного права считается недопустимым наказывать человека за мысли, поскольку они никак не проявились в реальности, а наказание в этом случае может быть превращено в санкцию на судебный произвол. Хотелось бы отметить два основополагающих момента, которые желательны и необходимы в процессе управления дальнейшим развитием событий. Первый момент заключается в том, что любому действию всегда предшествует соответствующая мысль, а второй - в том, что именно на этом этапе возможно воздействовать на развитие явления, и причем с наименьшими затратами. Поэтому вряд ли целесообразно исключать указанный этап из сферы регулирования правом или нравственностью, независимо от того, касается ли это сферы уголовно-правового или иного регулирования. В самом деле, именно мировоззренческие установки лежат в основе жесткого прагматизма, технократизма и сциентизма, ведущих к неуклонной практико-утилитарной устремленности в индустриальном развитии общества. И в историческом плане обнаруживается, что многие происходившие в XVIII - XIX и даже XX веках процессы фактически "санкционировались" наукой Наука, в свою очередь, не может не иметь на себе влияния со стороны существующих в обществе мнений, представлений, традиционных взглядов и т.д. А на рубеже прошлого и настоящего веков исследователи обратили внимание на то, что в обществе стала все более заметной тенденция социальных изменений, получивших название виртуализации общества. Суть этой трансформации заключается в том, что в тех сферах жизни, которых она касается (экономика, политика, культура, образование, а также социология, экология, криминология и уголовно-исполнительное право, в особенности уголовное право и другие науки), происходит все большее замещение реальных вещей и реальных действий их искусственными образами, символами, что оказывает самодетерминирующее воздействие, ускоряя данный процесс отрыва человека от реальности. Это неизбежно приводит к изменению системы ценностей реальных вещей, резкому снижению значимости самого человека либо окружающей среды. Все это является "благоприятным" фоном для роста и таких негативных тенденций, как алкоголизм, наркомания, преступность, заболеваемость, суицид, а также иные формы разрушения человека человеком или (и) саморазрушения, в том числе и через экологические взаимосвязи. Определяющую роль в таком развитии следует отдать именно информации и различным информационным носителям, все более вторгающимся в быт и жизнь человека и общества. Виртуализация ведет к постоянному дефициту общения, создавая определенный психологический вакуум. В результате ложные мысли и представления, распространяемые в обществе, но не отражающие единство и взаимосвязанность человека и мира, могут легко "втягиваться" в психику человека и неизбежно приводят к причинению вреда себе, окружающим или природе. Для виртуального события характерны следующие свойства: непривыкаемость, спонтанность, фрагментарность и объективность ощущения, измененность статусов телесности, сознания личности и воли. В виртуальной реальности образы внутреннего мира ничем не отличаются от образов внешнего, поэтому человека легко запутать или самому запутаться Индивид все более превращается в так называемого члена виртуальной реальности. Немалую роль играет в этом широко распространенное убеждение, что "хорошо там, где нас нет". А если по существу, то данное убеждение не только абсолютно бессмысленно для человека, но и глубоко абсурдно: хорошо человеку может быть только там, где он есть, то есть в реальности, а не в оторванном от нее виртуальном мире. Однако в человеческом обществе и в развитии цивилизации в целом широко наблюдается распространение виртуального "хорошего". Причинами распространения виртуального мира является его весьма высокая привлекательность для различных производителей товаров, работ и услуг в целях манипуляции потребителями и прямого или скрытого воздействия на них. Для этого формируются различные идеалы: наилучшие курорты, места отдыха, машины, бытовая техника, престижная или модная одежда и иные предметы, элитные заведения абсолютно различных категорий (образовательное, больница, игровой зал, пивной бар и т.д.), стандарты проживания либо идеалы формы, красоты тела и состояния здоровья. После чего потребителям через рекламу предлагают средства достижения виртуального "хорошо", что нередко составляет немалые денежные суммы. Такая манипуляция приносит как человеку, так и окружающей природе преимущественно только вред. Во-первых, это ведет индивида к отрыву от реальности, от его сущности. Во-вторых, приводит к внутренней напряженности, если обнаруживается несоответствие между навязываемыми человеку стандартами проживания и его возможностями. Индивид как член социума не может не учитывать мнение окружающих его людей. А в какой форме и интенсивности это происходит - это зависит от сформированных опять же обществом в психике человека моделей поведения. В результате возможны различные конфликты с окружающими членами общества, в том числе и преступного характера. Разрешение потребностей возможно, естественно, и за счет потребительского, расточительного отношения к природным богатствам. В-третьих, само потребление нередко наносит неразумный вред природе. В частности, отдаленные курорты немыслимы без последствий от строительства дорог, эксплуатации транспорта, использования горючесмазочных материалов, выхлопных газов, иных накладных расходов и сопутствующих этому явлений. Аналогично можно подойти к любому другому стандарту проживания или потребления, если он представляется в виде некоего "фетиша", то есть не учитывающего естественные, разумные потребности реального человека. Обстоятельством, на фоне которого происходит такое "развитие" цивилизации, можно назвать не только виртуализацию жизни, но и ограниченность сознания человека пространством, временем, в частности рамками одной жизни, материальными взглядами на жизнь. Это, с одной стороны, формирует порочную систему ценностей, где на первом месте стоят материальные потребности, а с другой стороны, указанные ценности определяют, в свою очередь, соответствующее развитие человека, общества. Так происходит игнорирование сложной системы всего живого на планете, в том числе и человека, его естественных прав и свобод как высших ценностей. В совокупности это приводит к возможности отделения одного человека от другого или от природы в целом, достижения благополучия в отдельном месте или в отдаленном будущем, что позволяет не обращать внимание на настоящее, которое только и всегда реально. Вступают в силу и убеждения, что поставленные цели оправдывают средства их достижения, что является прямым порождением той же виртуализации и игнорирования взаимосвязи социальной и экологической систем. В результате периодически наступает эпоха неустойчивости, хаоса, кризиса. Борьба против хаоса, как отметили Ж. Делеза и Ф. Гваттари, порождает борьбу против мнения <\*>. Тем более, если исходить из того, что сделанные научные открытия раньше считались непреложными, истинными в данный исторический момент. Ведь любое незначительное заблуждение может превратиться в догму и препятствие для дальнейшего развития науки, человека, общества и окружающего мира. Но возникающая неизбежно за этим эпоха хаоса и кризиса одновременно и раскрепощает человека, что ведет к переоценке ценностей, а также облегчает становление и развитие перспективных направлений и тенденций в обществе. Положительным моментом одного из таких направлений, а именно синергетического подхода, является то, что он требует "систематической реставрации и обновления", по сути, тесной связи теории и практики как единственного критерия истинности любой научной концепции. Хотелось бы также заметить, что когда в обществе возникает неустойчивая ситуация, роль каждого человека и соответствующая ответственность за любое его поведение возрастает многократно. Не следует считать отношение, придающее немаловажное значение мыслям, чувствам, то есть внутреннему миру человека, как отмечает К.Х. Делокаров, отрицанием научного рационализма во имя религии и мистики. Задача в том, чтобы сформулировать новый рационализм, включающий в себя опыт осмысления ошибок прошлого и потому основанный не только на науке, но и на нравственности, единстве разума и чувства. Представляется, что именно недооценка субъективного фактора на уровне личности, общества и природы (что отражает сложную систему мира в целом, включающую в себя природную и человеческую организации) лежит в основе неудач различных революционных или иных задуманных преобразований общества. Окружающая человека природа безусловно является живым организмом, в котором человек является его неотъемлемым элементом (что само по себе не равнозначно свидетельству односложности и простоты индивида). И только системно-структурный подход может отразить единство и многосложную форму окружающей среды. Вместе с тем в реальности наблюдается чрезмерно упрощенный подход к природе и вытекающим из этого последствиям. При решении различных экологических подходов природу фактически не рассматривают как живую субстанцию. Взаимосвязи имеют место как непосредственные, так и опосредованные через другие отношения, возникающие на различных уровнях не только экологических, но и социальных процессов. Так, В.Г. Буданов обращает внимание на то, что широко известные в физике фазовых переходов теории катастроф имеют в своей основе много общего и с социальными катаклизмами, что в настоящее время начинает находить приложение в экономике, психологии и искусстве О.А. Богатырева отметила очевидную связь наличия зон экологического неблагополучия, в частности исчерпание ресурсов, перенаселение, загрязнение среды, с социальной напряженностью в форме бунтов, завоеваний чужих территорий, революций, бандитизмом и т.д. В то же время неблагополучие в области социальных отношений ведет к неоптимальному использованию ресурсов природной среды. Вряд ли стоит доказывать наличие взаимосвязи экологической и общественной систем в нашем мире. Отношение человека и общества к природе, отрицающее в целом такую связь, приводит человечество к тупику и разрушению. Исследователи приводят в качестве доказательства факты погибших цивилизаций, оставивших после себя пустыни, в частности Сахару. В этом неизбежно проявляется как вина человека в виде структурной единицы общества, так и его наказание. Первопричиной и условием такого исхода следует рассматривать отсутствие у человека целостной картины мироустройства, соответствующей системы взглядов, всестороннего взаимодействия экологии и общества, их описания в теории или применения на практике. Поэтому, собственно, не удивительно наличие парадоксальной ситуации, которая сложилась, как указывает О.А. Богатырева, в современной эволюционной теории и исторической науке. Действительно, несмотря на необозримый эмпирический материал и солидное количество теоретических концепций, внимание и усилие эволюционистов и историков сосредоточено в основном на прошлом развитии биосферы и человеческого общества соответственно. Однако любая наука доказывает свою состоятельность лишь тогда, когда в состоянии прогнозировать различные текущие процессы и развитие дальнейших событий. То есть суть парадокса заключается в том, что, как говорится, "история учит тому, что ничему не учит". В любой системе действуют законы диалектики, принципы развития (зарождение, развитие, расцвет и упадок или разрушение). Разрушение начинается с наличия противоречий, отсутствия гармонии, борьбы и т.д. Это происходит на уровне индивида, группы, общества или человечества в целом. Индивида и общество связывают психические воздействия через бессознательное начало. В каждом человеке заложены на генетическом уровне некий коллективный опыт, мудрость, с которыми постоянно происходит сверка каждого ежедневного поступка. Этим и может быть объяснена система самонаказания человека, или синдром Авеля, который сводится в целом к саморазрушению человека, превращению его в исторический хлам через события, которым дается в обществе неадекватная интерпретация, в частности психические или соматические болезни, несчастные случаи, подавленные состояния, травмы или "героические" поступки, экологические катастрофы и т.д. Этому нередко предшествует или сопутствует сознательное, а чаще или в совокупности и подсознательное чувство вины. Поэтому на современном этапе развития человечества, характерным критерием чего служит непомерная, а нередко и неоправданная экологическая нагрузка техногенного воздействия общества на экологию, необходимо каждому осознать неминуемую разрушительность любого действия, не учитывающего тонкое взаимодействие человеческого и экологического организма единой живой природной системы. В отличие от уголовного правосудия принцип неотвратимости наказания человека здесь проявляется в полной мере по указанным выше причинам. Накопленные знания, как отмечают исследователи, создают условия для качественно нового понимания человеком не только самого себя, но и окружающего мира. Суть трансформации знаний в том, что "человек перестает отождествлять себя с какой-либо формой своего бытия и приходит к осознанию единства всех возможных форм (прошедших, настоящих, будущих) существования, к идее "всечеловека". Данные изменения неизбежно должны принципиально изменить систему ценностных ориентаций развития человечества с материальных на нематериальные, с внешней экспансии на окружающую среду на совершенствование внутреннего мира и достижение гармонии и равновесия как в самом себе, так и с природой. Все, что разделяет человека от другого индивида, группы, общества, природы, от физического мира или психической реальности, ведет к разрушению единства, гармонии, уничтожению и самоуничтожению. Это нарушает непреложные истины мироздания: его взаимосвязанность и закон соответствия или подобия (подобное рождает подобное). В результате человек не учитывает, что любое деяние (поступок, слово, мысль) в историческом аспекте имеет всегда свое последствие - каждому воздается по заслугам. Вопрос - в какой форме и когда, вряд ли имеет принципиальное значение. Но в силу закона взаимосвязанности никто не может считать себя отдельным от другого и, соответственно, от всеобщих последствий деяний каждого. Представляется, что и любая наука, если она не отражает и не учитывает единства и взаимосвязанности сложных социальных, биологических и иных систем, будет приносить разрушающее воздействие человеку, обществу, природе и миру в целом. Такие науки следует называть вирусными, то есть разрушающими целостный живой организм на тех или иных уровнях бытия. С учетом сказанного следует соответственно подходить к вопросу о дальнейшем развитии технического прогресса. Предполагается, что большинство индивидов вряд ли согласны будут отказаться от благ, которые предоставляет им техническая цивилизация, оборотной стороной медали чего и является чрезвычайная экологическая ситуация в мире. Поэтому надо исходить из данного факта, но создавать и управлять техникой все же необходимо с учетом процессов самоорганизации как в социальной, так и в экологической среде. Этому отвечают идеи экобионики, в частности формирование новой философии на основе целостного восприятия мира, согласно которым новая техника должна вписываться в биосоциальные структуры биосферы. Экобионика становится одним из наиболее важных элементов системы ноосферы, которая, в свою очередь, является высшей формой организации биосферы. В этом случае техника и ее применение будут согласованы со всеми физическими и биосоциальными процессами, что позволит постепенно выйти из глобального кризисного положения. Данный процесс носит самоорганизующий характер, в котором отмечаются следующие уровни самоорганизации биосферы в ноосферу: микробиологический, биотехноценозный, техногенный, биосоциальный, биосферный, космический. Только целостное, гармоничное пользование (а не использование, допускающее возможность конечного уничтожения ресурсов) природными богатствами на основании познанных структурно-системных принципов развития социальной и экологической систем может лежать в основе стабильного существования и развития человеческого общества. Экологические аспекты вины человека проявляются в том, что природа неизбежно наказывает своего "царя" за его разрушительную деятельность через неизбежное ухудшение экологии или исчерпание ее ресурсов, соответственно отражаясь на состоянии здоровья индивида и определяя дальнейший тупиковый путь развития цивилизации. Вредное влияние на взаимоотношения человечества и природы оказывает неадекватное понимание человеком его свободы. Последнее предполагает в первую очередь ответственность за любое совершаемое деяние. Однако понятие свободы преимущественно ассоциируется как раз с безответственностью, из чего можно констатировать, что данный представитель человечества просто не осознает действительное мироустройство, его взаимосвязанность и единство, а также не верит в адекватность внешнего и внутреннего мира. Последнее, в свою очередь, формирует соответствующую систему ценностных ориентаций материальной направленности, разделяющих человека и окружающую его природу, после чего становится возможным появление разрушительных (или саморазрушительных) по сути мотивов, целей и деятельности цивилизации. И лишь осознание целостности как живой, так и "неживой" природы, одним из объектов которой является человек, способно изменить подход в теории к экологическим проблемам и разрешить их практически.

***10. Экологическая функция российского государства в контексте устойчивого развития.***

С учетом высокой социальной значимости отношений в сфере взаимодействия общества и природы необходимость их всестороннего регулирования возникла уже давно. Так, в 70-е годы не только юристами-экологами, но и теоретиками права было обосновано выделение как основной и самостоятельной природоохранительной функции государства . В эти же годы в литературе встречаются утверждения о том, что охрана природы при социализме должна стать основной функцией государства . В тот же период по проблемам охраны природы в СССР был написан ряд очень важных и актуальных даже в современных условиях правовых работ. В некоторых исследованиях, например в работе И.А. Кушнаренко, высказывалось мнение о том, что экологическая функция государства присутствовала в государственной системе во все исторические эпохи, начиная с древних времен; автор обосновывает свое высказывание тем, что природоохранные положения были включены в правовые системы государств Древнего мира. Так, Геродот оставил свидетельства о том, что в Персии загрязнение, или даже "неуважительное" отношение к воде, сурово каралось, так было строжайшее запрещение загрязнять реки, в них запрещалось даже мыть руки. В Афинах эпохи Соломона согласно Плутарху особенное внимание обращалось на рациональное использование водных ресурсов и правильное ведение сельского хозяйства . Возникает вопрос: а можно ли данные запреты отнести к экологической функции государства? На наш взгляд, вряд ли данное суждение является верным. Ведь только тогда, когда у населения, объединенного в то или иное государство, появляются потребности его естественного развития, государство должно способствовать их удовлетворению, формируя то или иное направление деятельности. Функции государства - основные направления его деятельности, обусловленные объективной потребностью объединенных обменными отношениями людей решать общие дела, содержание которых задано характером исторически определенного общества. Они проявляются в его взаимодействии с обществом, носят исторический характер и особенно круто могут измениться при реализации новой цивилизационной модели развития. В современных трудах, в том числе и по теории государства, все чаще данная функция называется экологической. Название функции, как справедливо отмечает М.М. Бринчук, имеет принципиальное значение, так как предопределяет ее содержание. Содержание экологической функции государства не сводится лишь к охране природ - оно гораздо шире. Общество в равной мере заинтересовано в оптимальном комплексном и одновременном решении ряда наиболее существенных задач, касающихся природы и ее ресурсов, включая в ее содержание деятельность по распоряжению в интересах общества природными ресурсами, находящимися в собственности государства, а также деятельность, направленную на обеспечение рационального использования природных ресурсов с целью предупреждения их истощения, на охрану окружающей среды от деградации, охрану и защиту экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц. Экологическая функция любого государства должна носить всеобщий, глобальный характер и в отличие от других не может быть разделена на внешние и внутренние аспекты, хотя включает их в себя. Суть ее заключается в том, чтобы обеспечить эколого-безопасное развитие как данного государства, так и всех окружающих, зависящих от функционирования данного конкретного государства. Это реалии и перспективы выживания как конкретной страны, так и мирового сообщества. Вот почему следует согласиться с В. Хесле, который полагает, что "мы вправе прибавить к признакам разумного государства еще один, а именно социальное и демократическое правовое государство должно стать также и государством экологическим" . К числу важнейших государственных задач следует отнести и борьбу за сохранение природных основ жизни. Государство же, не справляющееся с такой задачей, тем самым теряет право на существование, даже если оно по примеру западных демократий и сумеет лучшим образом сохранить status negativus, status positivus, status aktivus, status passivus своих граждан, другими словами, обеспечить им право на защиту, право на подачу апелляций и другие политические права. Логика правового развития вполне совместима с тем, что права грядущих поколений природы начинают создаваться лишь в конце исторического развития; ведь здесь вовсе не имеются в виду суверенные объекты, которые могут сформулировать идею права. В любом случае игнорирование этой ступени представляет собой достойный сожаления недостаток, лишающий правовое государство возможности сделать последний шаг, поскольку, таким образом, правовое государство, отвергнув условия реального выживания, совершенно уничтожится". По мнению А.Д. Урсула "экологическую (биосферную) функцию государства нельзя сводить только к природоохранной, поскольку сейчас главная забота государства связана с рациональным использованием природных ресурсов. Охрана природы в первую очередь биосферы, и рациональное, устойчивое использование ресурсов составляют основное содержание экологических стратегий и действий государства, реализующего свою экологическую функцию согласно целям устойчивого развития". Дальше в своей работе он приходит к заключению, что экологическая функция государства реализуется только через систему механизмов своей реализации, через устойчивое развитие трансформации и через экологизацию других функций. С появлением экологической функции в системе государства, науки в целом и права в особенности встает вопрос о беспрецедентном процессе совмещения законов развития общества и законов развития природы. По нашему мнению, экологическая функция должна быть не только одной из приоритетных функций, но и основополагающей, так как она призвана оказывать влияние на другие функции государства и в конечном итоге сохранить окружающую природную среду для настоящих и будущих поколений. Экологическая функция государства отражается и в правовых отношениях, что обусловливает появление соответствующей экологический функции права. Под экологической функцией права следует понимать юридическое воздействие на общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы в интересах сохранения и рационального использования окружающей природной среды для настоящих и будущих поколений людей. Цель экологической функции права состоит в обеспечении качества окружающей природной среды в условиях хозяйственного развития общества средствами правового регулирования. Такая цель достигается путем разработки, принятия и применения норм права, отражающих требования экологических закономерностей во взаимодействии общества и природы, закрепляющих научно обоснованные нормативы хозяйственного воздействия на естественную среду обитания, ведь только право как система общеобязательных норм является в государственном организованном обществе единой системой, стремящейся скоординировать и упорядочить совокупную деятельность людей. Право и государство в их современной модификации выработаны долгим и трудным поиском человечеством путей самосохранения и выживания. И с этих позиций проблема устойчивого развития не нова, она существует столько, сколько существует человечество. Однако каждый этап его развития выдвигал свои проблемы, необходимые для самосохранения и выживания человеческого рода, свои способы решения этой задачи. Однако за последние 10 - 15 лет начинает складываться мнение о том, что сама по себе государственно-правовая система не гарантирует успех в решении экологических проблем. Расширяя примитивное понимание "полицейских методов", выход из экологического кризиса - за счет социальных программ, в которых доминируют права граждан на благоприятную природную среду, за счет социологических методов получения и анализа экологической информации, за счет расширения информационного обеспечения общественных организаций и населения и контроль над органами власти. На наш взгляд, данное суждение является не совсем верным, ведь еще К. Маркс и Ф. Энгельс отмечали, что "на известной весьма ранней ступени развития общества возникает потребность охватить общим правилам повторяющиеся изо дня в день акты производства, распределения и обмена продуктов и позаботиться о том, чтобы отдельный человек подчинился общим условиям производства и обмена. Верным является высказывание о том, что при всей значимости различных норм и институтов, действующих в человеческом сообществе, важнейшее место занимают правовая нормативность и институт государственности. Это объясняется рядом причин, однако нам достаточно выделить главную, любая нормативная система - это неоценимый способ организации целенаправленной деятельности, поведения людей. Политическая, нравственная и иные системы лишены опоры на единые нормативы, так как они различны у разных людей, социальных групп и т.д. Различна направленность институтов этих структур. И данная противоречивость и разнонаправленность норм и институтов сама по себе может быть источником конфликтов, причиной нарушения устойчивого развития. Судьба России зависит от того, сможет ли она благополучно довести до конца начатый процесс реформирования. Опыт всех стран, вставших на путь реформ, в том числе и посткоммунистических стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), свидетельствует о том, что минимизировать социальные издержки, связанные с процессом изменения системных качеств общества, можно лишь в том случае, если политика реформирования основывается не только на тщательном учете исторических и культурных особенностей нации, ее ментальности, но и на способности широких слоев населения воспринимать идеи реформы как свои собственные. Важнейшим условием успешной модернизации является способность властей находить конструктивные способы решения возникших противоречий не путем подчинения интересов одних социальных групп другими, а через согласие, расширение сферы сотрудничества и диалога разных групп. Актуально и по сей день высказывание Т.С. Кондратьева: "...в России, к сожалению, социальный фактор реформ как бы выпал из поля зрения реформаторов, а суть реформы свелась в основном к преобразованиям форм собственности и созданию рыночных институтов. Реформа понималась (и до сих пор понимается) ее инициаторами просто как смена экономических типов хозяйствования. Отсутствие долгосрочной стратегии экономического и социального развития страны, недооценка негативных социальных последствий реформ, поспешные действия привели по демонтажу существующих социальных институтов, к тому, что по многим показателям социального развития страна оказалась отброшенной на десятки лет назад, а ее отставание от развитых стран резко возросло. В соответствии с классификацией ООН по уровню социального развития Россия в настоящее время занимает в списке 137 государств лишь 37-е место, что ставит ее в ряд с развивающимися странами. Поэтому в настоящее время назрела острая необходимость сформулировать и обнародовать четкое видение того, как и куда должно двигаться общество, какие задачи оно перед собой ставит и какие действия органов государственной власти и рядовых граждан необходимы для их достижения, то есть нужна единая государственная стратегия по достижению устойчивого развития России, возможно, ее следует принять в виде рамочного закона на федеральном уровне, затем в каждом субъекте Российской Федерации также необходимо разработать и принять нормативные правовые акты по переходу к устойчивому развитию, но принятие данных актов еще не панацея от всех кризисных явлений, на наш взгляд, в данных документах должна быть прописана персональная ответственность за ненадлежащее исполнение тех или иных положений по переходу к устойчивому развитию. Суть концепции устойчивого развития заключается в том, что это экономически обоснованное, стабильное экономическое и социальное развитие, то есть это альтернатива по отношению к концепции потребительского отношения к природе, существующей на сегодняшний день. Из данного понимания концепции устойчивого развития вытекает, что сама концепция является инструментарием обеспечения устойчивого развития и обеспечения развития экологического права, а экологическое право в свою очередь является инструментом решения экологических проблем. Главной целью Российского государства должно быть обеспечение благополучия граждан России на основе экономического развития, экологической устойчивости и социальной стабильности общества. Поэтому на государственном уровне способны наиболее полно работать все механизмы, которые можно классифицировать следующим образом: политические, административные, экономические, экологические и т.д. А на государственном уровне различные направления деятельности по обеспечению устойчивого развития могут быть сформулированы в виде экономической, социальной и экологической политики. Поэтому сама концепция устойчивого развития и будет являться инструментом достижения цели, так как она разработана с учетом интересов будущих поколений. Проведенный нами научный анализ проблемы позволил прийти к следующим выводам: экологическая функция государства призвана соблюдать баланс между экологическими и экономическими интересами общества, также данная функция неразрывно связана и с социальной, которая включает в себя и право каждого на благоприятную окружающую среду и именно развитие общегражданских, социальных отношений позволит России перейти на эффективные формы правового регулирования экологических отношений и даст возможность формирования новой законодательной базы и новых принципов в области охраны окружающей среды и рационального природопользования.

**11. Правовое регулирование возмещения экологического вреда.**

В условиях реформирования отношений собственности на природные объекты, экономических отношений в целом возникает необходимость адекватного развития в законодательстве норм, определяющих механизмы защиты прав и интересов государства, граждан, юридических лиц в связи с негативным изменением состояния природных объектов, повреждением здоровья и имущества граждан в результате хозяйственной деятельности. Одним из таких механизмов является гражданско-правовая ответственность за причинение экологического вреда. Перед развитием этого института стоит непростая задача обеспечить не только справедливое распределение финансовой и технической нагрузки по устранению отрицательных экологических последствий хозяйственного использования окружающей среды, но и стимулировать экологически корректное поведение, не препятствуя экономическому росту. Решение этой задачи требует точного экономического расчета, гармоничного сочетания в правовом регулировании возмещения экологического вреда общих принципов и требований гражданского законодательства с особенными подходами, которые должны отражать специфику природных объектов, сложные естественные механизмы взаимодействия явлений и предметов природы, воздействия на здоровье человека изменений в природных условиях. Традиционные гражданско-правовые категории, такие, как причинная связь между действием и наступившими последствиями, критерии установления факта причинения вреда, методика его оценки требуют своего развития с учетом таких особенностей. Не менее важно и установить меру ответственности государства за принимаемые решения, разрешающие хозяйственную деятельность негосударственных организаций, за решения о предоставлении таким организациям природных объектов в пользование, в том числе разрешающие такие воздействия на окружающую среду, как выбросы или сбросы загрязняющих веществ. Институт гражданско-правовой ответственности в экологическом праве достаточно хорошо развит. Имеется обширное законодательство, регулирующее с учетом особенностей окружающей среды и ее компонентов отношения по возмещению вреда, причиненного государству и обществу, негативным изменением природных условий под воздействием хозяйственной и иной деятельности. Законодательство продолжает развиваться, устанавливая непростые, а иногда и неожиданные решения, что заставляет обращаться к его анализу и осмыслению в надежде помочь его совершенствованию и способствовать эффективной защите прав и интересов по поддержанию благоприятных природных условий. Понятие экологического вреда. В экологическом праве имущественный вред, причиненный нарушением норм экологического права, именуется экологическим вредом. Таким образом, экологический вред - это материальный вред, причиняемый государству, юридическим или физическим лицам в результате умышленного или неосторожного нарушения правовых экологических требований. Такой материальный вред выражается в утрате жизни или повреждении здоровья человека, утрате или повреждении природных объектов, деградации окружающей среды. По общему правилу основанием гражданско-правовой ответственности является факт совершения экологического правонарушения и связанные с этим негативные последствия для состояния окружающей среды. Чтобы отделить экологические правонарушения от иных правонарушений, следует указать на следующие их основные признаки. Правонарушение будет экологическим, если при совершении действия или бездействия имело место обязательное использование природных объектов, которое было направлено на такое изменение их состояния, которое запрещено правом, либо имело место нарушение прав граждан в области охраны окружающей среды. Таким образом, объектом посягательства при совершении экологического правонарушения выступает окружающая среда, а также гарантированное ст. 42 Конституции РФ право каждого на благоприятную окружающую среду. Имеющиеся в законодательстве и в доктрине экологические права определения природных объектов позволяют правильно квалифицировать противоправное деяние как экологическое правонарушение. Составы экологических правонарушений определены в Кодексе об административных правонарушениях РФ и в Уголовном кодексе РФ. Вместе с тем содержащиеся в этих актах нормы толкуются в соответствии с экологическим законодательством, в котором в необходимых случаях содержатся перечни правонарушений либо имеются статьи, определяющие права и обязанности субъектов регулируемых отношений, запреты и ограничения на совершение действий. Административное правонарушение является основанием для возложения обязанности на правонарушителя возместить экологический вред, если в результате этого правонарушения концентрация загрязняющих веществ в водном объекте превысила установленные нормативы ПДК. Наряду с этим следует учитывать определенные особенности гражданско-правовой ответственности, установленные экологическим законодательством. В частности, в некоторых случаях экологическое законодательство устанавливает обязанность возместить экологический вред, причиненный в случае совершения правомерных действий, т.е. при отсутствии правонарушения. Хозяйственная деятельность, осуществляемая в соответствии с разрешениями и лицензиями, т.е. при воздействиях в пределах нормативов, закрепленных в разрешительных документах, является правомерной. Тем не менее при таком режиме в случае причинения экологического вреда, выражающегося в концентрации в водоеме либо атмосферном воздухе определенных загрязняющих веществ сверх установленных ПДК, вызванного сбросами или выбросами, такое предприятие будет обязано этот вред компенсировать. Таким образом, выбросы и сбросы, а также размещение отходов, осуществляемые в соответствии с разрешениями, при возникновении негативных последствий в виде загрязнения либо иной деградации природных объектов не освобождает причинителя вреда от гражданско-правовой ответственности. Иски о компенсации вреда могут предъявляться пострадавшими прямо в суд, и оформления факта правонарушения не требуется. Приветствуя такую правовую конструкцию с точки зрения высоких возможностей защиты права на возмещение экологического вреда, нельзя не обратить внимание на другую сторону вопроса. Выясняется, что государство, давая научно и юридически обоснованную санкцию (например, экологическая экспертиза) на деятельность объектов, не относящихся к источникам повышенной опасности, не несет никакой ответственности за последствия принятого решения. Государственная экологическая экспертиза или выданное разрешение (лицензия) на нормативный выброс или сброс превращается в чисто бюрократический этап со всем своим финансовым и техническим бременем для предприятия, не гарантирующим ему защиту от последствий в виде обязанности возместить причиненный экологический вред таким разрешенным действием. Такое положение создает условия для ослабления качества работы государственных экспертов, вносит элемент несправедливости во взаимоотношения государства и субъектов экономической деятельности и тем самым уже на уровне законодательства снижает эффективность правовых конструкций в области охраны окружающей среды. Вероятно, было бы справедливо и юридически корректно возложить гражданско-правовую ответственность на государство за вред, причиненный с его разрешения, т.е. правомерной деятельностью, за исключением случаев, предусмотренных для источников повышенной опасности. Основанием для компенсации экологического вреда могут быть также незаконные действия (решения) или бездействие государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений и должностных лиц, государственных служащих, в результате нарушения которых гражданам были причинены убытки и моральный вред. Большое значение для решения вопросов компенсации экологического вреда имеют положения Гражданского кодекса об ответственности источников повышенной опасности. В соответствии со ст. 1079 ГК юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих, обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности. Таким образом, сам факт эксплуатации источника повышенной опасности, при котором причинен вред, независимо от вины лица, которому принадлежит либо который эксплуатирует источник повышенной опасности, является основанием для предъявления требования о возмещении вреда. В соответствии с нормами гражданского и экологического законодательства возмещение экологического вреда производится добровольно или по решению суда или арбитражного суда в порядке искового судопроизводства. Экологическое законодательство не предусматривает приоритета реального возмещения вреда, что снижает значение института возмещения вреда для поддержания и сохранения благоприятных природных условий. Суть проблемы заключается в том, что во многих случаях причинитель вреда объективно не способен восстановить нарушенные природные условия - очистить водный объект от загрязняющих веществ, посадить уничтоженный лес, восстановить популяцию рыб. Кроме того, о реальном возмещении экологического вреда можно говорить лишь условно. Особенность административного или социально-алиментного способа заключается в том, что его применение возможно только в случаях, когда на это имеется прямое указание закона, предусматривающего соответствующие льготы и компенсации пострадавшим и обязанность государства их предоставить по факту конкретной ситуацииТаким образом, возмещение экологического вреда является важным инструментом охраны окружающей среды. Он не только способен обеспечить справедливое распределение расходов, связанных с поддержанием благоприятных природных условий, но и стимулировать экологически корректное поведение, воздействуя на экономические интересы природопользователей. Хотя законодательство в этой области находится на достаточно высоком уровне развития, оно не лишено недостатков, что создает проблемы, связанные с возможностями его эффективного применения. Среди них - противоречивое определение прав и обязанностей органов государственного экологического управления по предъявлению исков о возмещении вреда, вызывающая сомнения эффективность порядка использования средств, полученных государством в виде компенсаций за причинение экологического ущерба государству, возникающие по мере принятия федеральных законов расхождения с соответствующими подзаконными нормативными правовыми актами, технические трудности, связанные с установлением причинной связи между правонарушением и наступившими последствиями. Решение этих проблем требует приведения законодательства в надлежащее состояние, а также организации практических действий по его реализации. Вопрос о пересмотре ведомственных актов может оказаться актуальным еще и в связи с реорганизацией федеральных органов исполнительной власти, проводимой в настоящее время. Следует также особо отметить, что повышение эффективности института гражданско-правовой ответственности за экологические правонарушения зависит не только от совершенствования законодательства, улучшения деятельности судебных органов, но и от готовности общества противодействовать экологическим правонарушениям, в том числе используя, где это необходимо, механизм возмещения вреда.

***Список использованной литературы:***

1. Обзор выступлений участников научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства: экологическое право и законодательство на рубеже XXI века». Государство и право. 2000. №5. С. 103-114
2. Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. М: Издательство БЕК. 1995. С.71.
3. Гражданский кодекс России. Проблемы.Теория.Практика.Отв.ред. А.Л.Маковский; Исследовательский центр частного права. -М: Международный центр финансово-экономического развития. 1998. С. 205.
4. Вестник Московского Универсигета. Серия П.Право.ИздМГУ. 1994. С. 175. История местного самоуправления в России: Хрестоматия/составитель Ю.В.Кириллов.-Обнинск, Институт муниципального управления, 1996. С. 98.
5. Лойко П.Ф. Проблемы земельных преобразований в России на рубеже XXI века // Правовое регулирование рынка недвижимости. Москва. 2000. №1(2).С5.
6. Собрание законодательства РФ. 27.09.99. №39. ст.4626.
7. Сад СИ. Земельная политика и совершенствование земельных отношений в России на пороге XXI века// Правовое регулирование рынка недвижимости. Москва. 2000, №4(5).С.5-6. Российской Федерации на 1999-2002 годы», утвержденная постановлением Правительства РФ от 26.06.99 №694.
8. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. N 14 "О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения" // Рос. газ. 1998. 24 нояб
9. Закон РФ от 27 апреля 1993 г. N 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" // Рос. газ. 1993. 12 мая.
10. Порядок определения размеров ущерба от загрязнения земель химическими веществами. Утв. Роскомземом 10 ноября 1993 года и Минприроды РФ 18 ноября 1993 г.
11. Пономарева И.П. Конституционные основы экологической политики Российской Федерации: Дис... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000. - С. 12.
12. Бринчук М.М. Комплексность в экологическом праве // Экологическое право. 2004. N 6. С. 23.
13. 3.А.С.Степановских. Экология. М.1997г.
14. 4.Сборник новейшего экологического законодательства РФ. М. 1996г.
15. 5.Теоритические основы и пути регулирования плодородия почв. М. «Агропромиздат», 1991г.
16. 6.А.С.Степановских. Охрана окружающей среды. М. 1998г.
17. 7.Д.П.Никитин, Ю.В.Новиков. Окружающая среда и человек. М., «Высшая школа», 1986г.
18. 8.Закон РФ «Об охране окружающей природной среды» М., «Республика», 1992г.