СОДЕРЖАНИЕ

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Тема 1. Экологическое право как отрасль права, наука и учебная дисциплина

Тема 2. Источники экологического права

Тема 3. Экологические правоотношения

Тема 4. Экологические права граждан

Тема 5. Право собственности на природные ресурсы

Тема 6. Правовые основы регулирования природопользования и охраны окружающей среды

Тема 7. Экологическая безопасность и правовые основы ее обеспечения

Тема 8. Правовые основы государственного регулирования природопользования и охраны окружающей среды

Тема 9. Экологическая экспертиза

Тема 10. Экономико-правовой механизм природопользования и охраны окружающей среды

Тема 11. Экологический контроль

Тема 12. Юридическая ответственность за экологические правонарушения

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Тема 13. Правовое регулирование использования и охраны земель

Тема 14. Правовое регулирование использования и охраны вод

Тема 15. Правовая охрана атмосферного воздуха

Тема 16. Правовое регулирование использования и охраны недр

Тема 17. Правовое регулирование использования и охраны лесов и растительного мира вне лесов

Тема 18. Правовое регулирование использования и охраны животного мира

Тема 19. Правовой режим особо охраняемых природных территорий и объектов

Тема 20. Правовое регулирование обращения с опасными, радиоактивными веществами и твердыми отходами

Тема 21. Правовой режимэкологически неблагополучных территорий

СПЕЦИАЛЬНАЯ ЧАСТЬ

Тема 22. Основные черты международной правовой охраны окружающей среды

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Тема!

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

Что такое «экология» ?

Термин «экология» (от греческого oikos — дом, жилище, место пребывания и logos - наука) был введен в научный оборот немецким ученым Э. Геккелем в 1866 году. Им же было дано одно из первых определений экологии как науки, хо­тя те или иные элементы знаний, охватываемых этой наукой, содержатся в трудах многих уче­ных, начиная с мыслителей Древней Греции. Наибольшее развитие этот раздел человеческих знаний об окружающей природной среде полу­чил в биологической науке, особенно в после-дарвинский период (вторая половина XIX века и последующее время). Ныне экологизация косну­лась практически всех отраслей знаний, в том числе и правовой науки, что имеет вполне опре­деленные объективные основания, состоящие главным образом в кризисном обострении отно­шений общества и природы, возникновении глобальных проблем охраны окружающей при­родной среды, разрешить которые можно лишь совместными усилиями всего человечества.

Таким образом, под экологией в настоящее время понимается система научных знаний о взаимоотношениях общества и природы, живых организмов и среды их обитания, об охране ок­ружающей природной среды.

Что такое экологическое право?

Экологическое право — это отрасль российского права, представляющая собой систему норм права, регулирующих общественные отношения в сфе­ре взаимодействия общества и природы с целью сохранения, оздоровле­ния и улучшения окружающей природной среды в интересах настоящего и будущих поколений людей. Данное определение экологического права бази­руется в основном на статье 1 Закона РСФСР от 19 октября 1991 г. «Об ох­ране окружающей природной среды», в которой определены задачи приро-доохранительного законодательства, состоящие в регулировании отношений в сфере взаимодействия общества и природы с целью сохранения природ­ных богатств и естественной среды обитания человека, предотвращения эко­логически вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности, оздо­ровления и улучшения качества окружающей природной среды, укрепления законности и правопорядка в интересах настоящего и будущих поколений людей.

Что является предметом экологического права

как отрасли права?

Предмет экологического права - общественные отношения в сфере ох­раны, оздоровления и улучшения окружающей природной среды, преду­преждения и устранения вредных последствий воздействия на нее хозяйст­венной и иной деятельности.

Более четко определить предмет экологического права позволяет сопоставление его с предметом смежных отраслей права — земельного, гор­ного, водного, лесного, одной из основных задач которых также является ох­рана и рациональное использование окружающей природной среды. Однако к предмету указанных отраслей права относятся главным образом отношения по рациональному использованию и охране отдельных природных объектов — земли, недр, вод, лесов и др., а не окружающей природной среды в целом.

Каковы основные этапы развития экологического законодательства?

Периодизация развития экологического законодательства может быть осуществлена по различным основаниям. Но если за ее основу взять разви­тие и углубление самого понятия охраны окружающей природной среды, то довольно четко выделяются три основных этапа.

Первый этап, который можно условно назвать консервационным, охва­тывает конец XIX века и первую половину XX века. В этот период, особен­но в начальной его стадии, под охраной природы понимали не охрану окру­жающей природной среды в целом, а прежде всего охрану редких и исчезающих видов животных и растений. Для этих целей начали создавать­ся различного рода заповедники, заказники, резерваты, национальные пар­ки и т. п. Так, в 1913 году на первой международной конференции в Берне, созванной по инициативе швейцарского ученого Поля Саразена, в центре внимания была охрана дикой фауны от хищнического истребления в погоне

за. максимальной прибылью в условиях ничем не ограниченной беспощад­ной ее эксплуатации. Именно в этот период и в России создаются первые за­поведники - Баргузинский, Астраханский и др.

Второй этап - от середины XX века до восьмидесятых годов - характе-.' ризуется значительным расширением понимания охраны природы, под ко­торой в этот период подразумевается не только и не столько охрана исчеза­ющих видов животных и растений, а охрана всех природных ресурсов как таковых. Поэтому этот этап в развитии экологического законодательства можно назвать, конечно также условно, природоресурсовый. В данный пери­од (1957-1963 гг.) в тогдашних союзных республиках, в том числе и в Рос­сийской Федерации, были приняты законы об охране природы. Законом «Об охране природы в РСФСР» под охрану были поставлены практически все природные ресурсы, а не только исчезающие и редкие животные и рас­тения, включая атмосферный воздух, типичные ландшафты, редкие и досто­примечательные природные объекты, что хотя и не являлось природным ре­сурсом в собственном смысле этого слова, но представляло значительный экологический интерес.

Третий этап — примерно с начала восьмидесятых годов и по настоящее время - характеризуется всеохватывающим пониманием охраны окружаю­щей природной среды, а не только природных ресурсов. Речь, таким образом, идет об охране самой природной среды обитания человека, что является не­пременным условием не только дальнейшего прогресса нашей цивилизации, но и самого ее существования. Именно в этот период, который мы называем экологическим, появилось само понятие экологического права, были введены учебные курсы по экологическому праву во многих учебных заведениях, и не только юридических.

Каковы основные принципы охраны окружающей среды?

Как определено статьей 3 Закона РСФСР «Об охране окружающей при­родной среды», при осуществлении хозяйственной, управленческой и иной деятельности, оказывающей отрицательное воздействие на состояние окру­жающей природной среды, органы государственной власти, другие государ­ственные органы, предприятия, учреждения, организации, а также граждане Российской Федерации, иностранные юридические лица и граждане, лица без гражданства обязаны руководствоваться следующими основными прин­ципами:

— приоритет охраны жизни и здоровья человека, обеспечения благопри­ятных экологических условий для жизни, труда и отдыха населения;

— научно обоснованное сочетание экологических и экономических ин­тересов общества, обеспечивающих реальные гарантии прав человека на Ьздоровую и благоприятную для жизни окружающую природную среду;

рациональное использование природных ресурсов с учетом законов природы, потенциальных возможностей окружающей природной среды, не-ребходимости воспроизводства природных ресурсов и недопущения необра-~" : последствий для окружающей природной среды и здоровья человека;

- соблюдение требований природоохранительного законодательства, не­отвратимость наступления ответственности за их нарушения;

- гласность в работе и тесная связь с общественными организациями и населением в решении природоохранительных задач;

- международное сотрудничество в охране окружающей природной среды.

Предусмотренные настоящим Законом принципы охраны окружающей природной среды нашли подтверждение и дальнейшее развитие в Основном законе нашей страны - Конституции Российской Федерации,-о чем подроб­нее будет сказано в теме 2, посвященной источникам экологического права.

Каковы методы правового регулирования экологических отношений?

Экологическое право, как и многие другие отрасли российского права, не обладает каким-то особым, только ему присущим методом правового ре­гулирования. Поэтому едва ли оправданны встречающиеся в литературе, в том числе и учебной, утверждения о методе (или методах) экологического права. Представляется более правильным говорить не о методе (методах) экологического права, а о методах правового регулирования экологических

отношений.

Метод правового регулирования общественных отношений носит в изве­стной мере вторичный характер, поскольку формы и сам характер правово­го воздействия определяются сущностью регулируемых отношений. Это, ко­нечно, не отрицает классификационного значения метода правового регулирования. Однако по сравнению с предметом правового регулирования он носит второстепенный, вспомогательный характер.

Вопрос о методе правового регулирования и его роли в формировании и характеристике той или иной отрасли права является в настоящее время дискуссионным. Нередко в это понятие вкладывается совершенно различ­ное содержание. Но преобладающим, по-видимому, можно считать мне­ние, что праву присущи три основных метода правового регулирования: запрет, предписание и дозволение, находящие выражение в таких при­емах регулирования, как императивный и диспозитивный. Как отмечает проф. С.С. Алексеев, государство может регламентировать поведение уча­стников общественных отношений либо непосредственно, сверху (импе­ративное регулирование), либо опосредованно, с предоставлением субъ­ектам так или иначе дозированной возможности самим определять условия своего поведения (диспозитивное регулирование). При этом, ес­ли для императивного способа (приема) регулирования характерно нали­чие отношений власти и подчинения, то диспозитивное регулирование от­личается юридическим равенством субъектов.

Отсутствие у многих отраслей права, в том числе и экологического, сво­его метода вовсе не исключает существования определенных особенностей правового регулирования, присущих той или иной отрасли права. Такие особенности состоят, как правило, в специфическом сочетании различных методов, характерном именно для данной отрасли права. Такая «индивиду-

ализация» способов правового воздействия на регулируемые отношения по отдельным отраслям права делает его столь непохожим, индивидуализиро­ванным, свойственным только данной отрасли права.

Для экологического права характерно преобладание административно-правового метода воздействия на регулируемые отношения, характерными чертами которого являются не отношения юридического равенства сторон, свойственные гражданско-правовому методу, а отношения власти и подчине­ния. Именно такими -' властными - полномочиями обладают природо-охранительные органы, стоящие на страже интересов общества и гражданина.

Говоря об особенностях правового регулирования экологических отно­шений, следует отметить, что в современных условиях значительно возросло значение экономических методов воздействия на экологические отношения. Это находит выражение в установлении платы за использование природных ресурсов, чего ранее не было, т.к. бесплатность природопользования квали­фицировалась как одно из «достижений и преимуществ социалистического строя». Усиление экономических методов воздействия на экологические от­ношения проявляется и в создании особых экологических фондов, предоставлении определенных льгот и преимуществ за рациональное ис­пользование природных ресурсов и др.

Вместе с тем следует констатировать, что в сфере экологических отноше­ний не наблюдается так называемой «замены» административных методов экономическими, здесь по-прежнему преобладают административно-право­вые методы воздействия на регулируемые отношения, что обусловлено спе­цификой последних, их особой социальной значимостью для общества в це­лом и для каждого гражданина в отдельности.

В современных условиях произошло коренное изменение методов правового регулирования экологических отношений: возросло значение ча­стноправового регулирования экологических отношений. Если раньше, при господстве командно-административной системы, и теория и практика на­чисто отрицали частноправовое регулирование и деление нашего права на публичное и частное, руководствуясь известным тезисом В.И. Ленина: «мы ничего частного не признаем, для нас все области хозяйства есть публично-правовое, а не частное» (ПСС. Т. 44. С. 387). С переходом к рыночной эко­номике, укреплением начал частной собственности, в том числе и в области экологических отношений, и отменой монополии государства на землю, ут­верждением частной собственности в качестве одной из основных форм соб­ственности, установлением платности пользования природными ресурсами, укреплением договорных начал в природопользовании и др. приобрели «права гражданства» и частноправовые начала в регулировании экологичес­ких отношений. Однако признание и утверждение частноправовых начал в регулировании экологических отношений вовсе не означает отмены или за­мены публичноправового регулировании этих отношений. В силу специфи-и большой социально-экономической и иной значимости последних их бличноправовое регулирование остается и в современных условиях |авным и определяющим.

Что такое экологическое право как наука и учебная дисциплина?

Экологическое право как одна из отраслей юридической науки представ­ляет собой систему научных знаний об экологическом праве как отрасли права, о его становлении и развитии, о принципах и особенностях правово­го регулирования экологических отношений, основных институтах экологи­ческого права, государственном регулировании экологических отношений, праве собственности на природные ресурсы, юридической ответственности за экологические правонарушения, о правовом режиме использования и ох­раны природных ресурсов, окружающей природной среды в зарубежных

странах и др.

Как учебная дисциплина экологическое право - это система научных зна­ний об экологическом праве как отрасли права, обязательных к изучению в соответствующих учебных заведениях, в первую очередь юридических.

Какова система экологического права?

Система экологического права как науки и система экологического права как учебной дисциплины совпадают. Она состоит из общей, особен­ной и специальной частей.

В общей части содержатся институты и положения, имеющие значе­ние для всего экологического права. Таковыми являются предмет и метод в экологическом праве, источники экологического права, экологические правоотношения, право собственности на природные ресурсы, право природопользования, правовые основы государственного регулирования природопользования и охраны окружающей среды, экологическая экспер­тиза, экономико-правовой механизм природопользования и охраны окружающей среды, юридическая ответственность за экологические право­нарушения.

Особенная часть экологического права состоит из таких разделов, как правовое регулирование использования и охраны земель; вод; атмосферного воздуха; недр; лесов; животного мира; особо охраняемых природных террито­рий и объектов; правовое регулирование обращения с опасными радиоактив­ными веществами и твердыми отходами; правовой режим экологически не­благополучных территорий.

Специальная часть экологического права посвящается основным чертам международной правовой охраны окружающей природной среды.

1? Тема 2

I ИСТОЧНИКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Что такое источник права в юридическом смысле и каковы особенности источников экологического права?

Под источниками права в юридическом смысле понимается особая форма выражения правил поведения, делающая их общеобязатель­ными. То или иное правило поведения, чтобы стать юридически обязательным, должно быть облечено в определенную правовую форму. Оно должно быть сформулировано в виде закона, указа, постановления, решения, приказа, инст­рукции или в иной установленной форме.

Поскольку экологические отношения регу­лируются нормами не только экологического права, но и других отраслей права, большое чис­ло среди его источников составляют нормы, со­держащиеся в смежных отраслях права, в осо­бенности природоресурсовых — земельном, водном, лесном и др.

Немалое место среди источников экологичес­кого права занимают законы, то есть норматив­ные акты высшей юридической силы, создающие легальную основу правового регулирования эко­логических отношений в тех или иных сферах. Большинство норм экологического права содер­жится в кодифицированных законодательных ак­тах, в особенности в Земельном, Водном, Лес­ном кодексах. Многие законодательные акты, хотя и не являются кодексами, также могут быть квалифицированы как кодификационные. К та­ковым следует отнести прежде всего Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружа-

ющей природной среды», представляющий собой нормативно-правовой акт, в котором в систематизированном виде объединены нормы права, регулирую­щие общественные отношения по охране, оздоровлению и улучшению окру­жающей природной среды. Именно в данном Законе содержатся основопола­гающие принципы и нормы по регулированию экологических отношении в Российской Федерации, которые, как правило, находят конкретизацию и раз­витие в последующих нормативных актах.

Значительное место среди источников экологического права занимают международные нормативно-правовые акты, нормы которых так или иначе регулируют экологические отношения и внутри страны. Такие нормы, соглас­но ст. 15 Конституции Российской Федерации, являются составной частью нашей правовой системы и имеют приоритетное значение. Если международ­ным договором установлены иные правила, чем предусмотренные внутрен­ним законодательством, применяются правила международного договора.

Какова роль Конституции Российской Федерации как источника экологического права?

Конституция Российской Федерации - основной источник экологичес­кого права. Именно в Конституции РФ определены основы конституцион­ного строя, права и свободы человека и гражданина, в том числе и в сфере экологических отношений, федеративное устройство государства, органы государственной власти, их компетенция и др. В Конституции содержатся основополагающие принципы, определяющие цели, порядок, методы и нор­мы правового регулирования экологических отношений в нашей стране.

Статья 2 Конституции провозглашает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и сво­бод человека и гражданина — обязанность государства. Каждый, согласно ст. 42, имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную инфор­мацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Земля и другие природные ресурсы, говорится в ст. 9 Конституции, ис­пользуются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и де­ятельности народов, проживающих на соответствующей территории, при этом указанные природные объекты могут находиться в частной, государст­венной, муниципальной и иных формах собственности. Владение, пользо­вание и распоряжение землей и другими природным ресурсами осуществля­ется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. В Конституции РФ также закреплено (ст. 36), что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

Важное значение для правового регулирования экологических отноше­ний имеют и конституционные положения, касающиеся разграничения компетенции федеральных органов государственной власти и органов госу­дарственной власти субъектов Российской Федерации. Так, п. «д» ст. 72 пре­дусмотрено, что в совместном ведении Российской Федерации и ее субъек-

находятся природопользование, охрана окружающей среды и обеспече­ние экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры.

Установлено также, что по предметам совместного ведения издаются фе­деральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не мо­гут противоречить федеральным законам. При наличии таких противоречий |? действует федеральный закон, принятый в полном соответствии с Консти-; туцией Российской Федерации. В случае же противоречия между федераль-;;" ным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федера-, ции, изданным по вопросам вне пределов ведения Российской Федерации или совместного ведения РФ и ее субъектов, действует нормативный право-v вой акт субъекта Российской Федерации.

Какова роль федеральных законов

в регулировании экологических отношений?

Большую роль в регулировании экологических отношений играют феде­ральные законы - акты высшей юридической силы, действие которых распро­страняется, как правило, на всю территорию Российской Федерации. Осново­полагающим является Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды», в котором систематизированы нор­мы, касающиеся прав граждан на здоровую и благоприятную окружающую природную среду; экономического механизма охраны окружающей природ­ной среды; нормирования качества окружающей природной среды; государст­венной экологической экспертизы; экологических требований при проекти­ровании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных объектов; чрезвычайных экологических ситуаций; особо охраняемых природных территорий и объектов; экологического контроля; экологического воспитания, образования, научных исследований и др.

В последние годы произошло существенное обновление федерального за­конодательства, регулирующего экологические отношения. Так, в 1995 году были приняты федеральные законы о внесении изменений и дополнений в Законы Российской Федерации «О недрах», «О животном мире», «О природ­ных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», Юб особо охраняемых природных территориях». 16 ноября 1995 г. был при­нят Водный кодекс Российской Федерации.

: 29 января 1997 г. был принят Лесной кодекс Российской Федерации. -; В связи с этим были признаны утратившими силу Основы лесного законо-V:; дательства Российской Федерации 1993 г, и Постановление Верховного Со-; , ,в|та Российской Федерации «О порядке введения в действие Основ лесного Л,:3^онодательства Российской Федерации».

's\* ^Важное значение для регулирования экологических отношений имеет " |деральный закон от 2 января 2000 г. «О государственном земельном

Какое место в правовом регулировании экологических отношений занимают указы Президента Российской Федерации?

Указы Президента Российской Федерации занимают важное место в систе­ме нормативных актов по экологическому праву. Таковы, например, Указы Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 г. «О федеральных при­родных ресурсах» и «Об усилении государственного контроля за использова­нием и охраной земель при проведении земельной реформы», от 24 декабря 1993 г. «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации», от 7 марта 1996 г. «О реализации конституционных прав граждан на землю».

Указом Президента от 17 мая 2000 г. «О структуре федеральных органов ис­полнительной власти» определена современная структура указанных органов.

Какое место занимают постановления Правительства РФ в правовом регулировании экологических отношений?

Правительство РФ осуществляет исполнительную власть в Российской Фе­дерации, обеспечивает проведение в стране единой государственной политики в области экологии (ст. ПО, 114 Конституции РФ). Оно на основании и во ис­полнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Прези­дента РФ издает постановления и распоряжения и обеспечивает их исполнение (ст. 115 Конституции РФ). Таковы постановления Правительства РФ от 23 фе­враля 1994 г. «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном ис­пользовании плодородного слоя почвы», от 23 октября 1995 г. «О федеральной целевой программе «Обращение с радиоактивными отходами и отработавшими ядерными материалами, их утилизация и захоронение на 1996-2005 годы», от 19 октября 1996 г. «О федеральной целевой программе «Предотвращение опас­ных изменений климата и их отрицательных последствий» и др.

Какова роль нормативно-правовых актов субъектов РФ в регулировании экологических отношений?

Субъекты Российской Федерации по предметам совместного ведения Рос­сийской Федерации и ее субъектов вправе принимать в соответствии с гене­ральными законами законы и иные нормативные правовые акты, а вне преде­лов ведения Российской Федерации и совместного ведения осуществлять собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нор­мативных правовых актов. Примером могут служить законы о земле Саратов­ской области, Самарской области, Земельный кодекс Республики Татарстан.

Законом «О земле» Саратовской области, принятым Саратовской област­ной думой 12 ноября 1997 г., предусмотрены принципы правового регулиро­вания земельных отношений в Саратовской области, основанные на общих принципах регулирования земельных отношений, закрепленных в федераль­ном законодательстве, и в то же время отражающие специфику их регулиро­вания в данной области. Землям особо охраняемых территорий, к которым от­несены земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное важное значение, посвящена самостоятельная глава (глава VI) Закона.

Какова роль ведомственных нормативных правовых актов в регулировании экологических отношений?

Ведомственное правовое регулирование общественных отношений, в том числе экологических, занимает видное место. С 1992 года введена государст­венная регистрация тех нормативных актов министерств, государственных комитетов и ведомств, которые затрагивают права и законные интересы граж­дан или носят межведомственный характер, что является важной мерой по упорядочению ведомственного нормотворчества. Особо важную роль в ведом­ственном регулировании охраны окружающей природной среды играют нор­мативные правовые акты таких органов исполнительной власти, как Минис­терство природных ресурсов Российской Федерации; Министерство сельского хозяйства Российской Федерации.

Каково значение судебной и арбитражной практики в регулировании экологических отношений?

Деятельность судебных и арбитражных органов играет весьма сущест­венную роль в правовом регулировании экологических отношений. Особо важное значение имеют постановления высших судебных и арбитражных органов, в которых содержатся обобщения судебной и арбитражной практи­ки и руководящие указания по вопросам применения действующего законо­дательства. Таково, например, Постановление Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 21 октября 1993 г. № 22 «О некоторых вопросах практики применения Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», в котором указано, что при разрешении споров, связанных с приме­нением названного Закона, необходимо иметь в виду, что установление дифференцированных ставок платы за загрязнение окружающей природной среды в соответствии с подпунктом «а» пункта 4 Постановления Правитель­ства РФ от 28 августа 1992 г. № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» отнесено к компетенции органов исполнительной власти республик в составе РФ, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных образо­ваний, однако указанным органам не предоставлено право вводить допол­нительные платежи за пользование природными ресурсами, загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия против предусмотренных законодательством РФ.

Важная роль принадлежит Конституционному Суду Российской Федера­ции, разрешающему дела о соответствии Конституции РФ федеральных за­конов, нормативных актов Президента РФ, конституций республик, уста­вов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации. Так, Постановлением Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Россий­ской Федерации» Лесной кодекс Российской Федерации по порядку приня­тия и положения Кодекса о лесном фонде признаны соответствующими Конституции РФ.

ТемаЗ

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

Что такое экологическое правоотношение

и каковы его виды?

Экологические правоотношения - это отно­шения в сфере охраны, оздоровления и улучше­ния окружающей природной среды, предупреж­дения и устранения вредных последствий воздействия на нее хозяйственной и иной деятельности, урегулированные нормами эколо­гического и смежных отраслей права.

Экологические правоотношения могут быть классифицированы по различным основаниям: по субъектам, то есть участникам экологических правоотношений, их объектам, степени правовой охраны и др. Наибольший интерес представляет классификация экологических правоотношений по их объектам, нашедшая достаточно четкое оп­ределение в действующем законодательстве. Так, в соответствии со статьей 4 Закона «Об охране ок­ружающей природной среды» следует различать правовые отношения в сфере:

- естественных экологических систем и озо­нового слоя атмосферы;

- земельных, горных, водных, лесных отно­шений, отношений по поводу использования и охраны атмосферного воздуха, животного мира, микроорганизмов, генетического фонда, при­родных ландшафтов;

- особо охраняемых природных объектов (заповедников, заказников, национальных при­родных парков и др.).

является субъектами экологических правоотношений? Субъектами экологических правоотношений, то есть их участниками, являются граждане, юридические лица, государственные органы. Степень и характер их участия в экологических правоотношениях далеко не одинако­вы. Так, если граждане и юридические лица выступают во многих случаях как потребители природных ресурсов, что, конечно, не исключает, а, напро­тив, предполагает их большую роль в охране и рациональном использовании этих ресурсов, то государственные органы осуществляют регулирование ра­ционального использования и охрану окружающей природной среды.

Что является объектами экологических правоотношений?

В учебной литературе объекты экологических правоотношений подразде­ляются на следующие три категории:

интегрированные - окружающая природная среда в целом;

дифференцированные - отдельные природные объекты (земля, недра, во­ды, леса, лесная растительность, атмосферный воздух, животный мир, гене­тический фонд, природные ландшафты);

особо охраняемые - государственные природные заповедники, природные заказники, национальные природные парки, памятники природы, редкие или находящиеся под угрозой исчезновения виды растений и животных и места их обитания (ст. 4 Закона «Об охране окружающей природной среды»).

Каково содержание экологических правоотношений?

Содержанием правоотношений, в том числе и экологических, являются права и обязанности участников этих отношений. Права и обязанности субъектов правоотношений взаимосвязаны и взаимообусловлены. Поэтому характеристика прав одного участника правоотношения, как правило, озна­чает и характеристику обязанностей другой стороны.

Права граждан в области охраны окружающей природной среды нашли отражение и легальное закрепление в действующих нормативных актах, и прежде всего в Конституции Российской Федерации. Статья 42 Конститу­ции гласит: «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причи­ненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением».

Правам граждан на здоровую и благоприятную окружающую природную среду посвящен специальный раздел (раздел II) Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», в статье 11 которого говорится, что каждый гражданин имеет право на охрану здоровья от неблагоприятного воздейст­вия окружающей природной среды, вызванного хозяйственной или иной де­ятельностью, аварий, катастроф, стихийных бедствий. Предусмотрен и меха­низм обеспечения этого права, включающий планирование и нормирование качества окружающей природной среды, меры по предотвращению экологи­чески вредной деятельности и оздоровление окружающей природной среды,

предупреждение и ликвидацию последствий аварий, катастроф, стихийных бедствий и др.

Особо оговорены правомочия граждан в области охраны окружающей природной среды, к которым относится право:

— создавать общественные объединения по охране окружающей при­родной среды, фонды и иные общественные формирования в области охра­ны окружающей природной среды, вступать в члены таких объединений и фондов, вносить свои трудовые сбережения;

— принимать участие в собраниях, митингах, пикетах и демонстрациях, петициях, референдумах по охране окружающей природной среды;

— требовать от соответствующих органов предоставления своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и мерах по ее охране;

— требовать в административном или судебном порядке отмены решений о размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, эксплуата­ции экологически вредных объектов, ограничения, приостановления, пре­кращения деятельности предприятий и других объектов, оказывающих от­рицательное влияние на окружающую природную среду и здоровье человека;

— ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных юридических лиц и граждан, предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан экологическими правонарушениями.

О правах и обязанностях юридических лиц и государственных органов в экологических правоотношениях подробнее будет сказано в последующих темах.

Что является основанием возникновения

и прекращения экологических правоотношений?

Основанием возникновения, изменения и прекращения экологических, так же как и иных, правоотношений являются юридические факты, то есть обстоятельства, влекущие по действующему законодательству такие правовые последствия. Так, согласно статье 8 ГК РФ, которая, если и не полностью, то в значительной мере, применима и к экологическим правоот­ношениям, они возникают из оснований, предусмотренных законом и ины­ми правовым актами, а также из действий граждан и юридических лиц, ко­торые хотя и не предусмотрены законом и иными правовыми актами, но в силу общих начал и смысла законодательства порождают права и обязанно­сти. Среди таких оснований названы договоры и иные сделки, акты государ­ственных органов и органов местного самоуправления, судебные решения, приобретение имущества по основаниям, допускаемым законом, неоснова­тельное обогащение и другие. Конечно, в сфере экологических правоотно­шений указанные основания возникновения, изменения и прекращения правоотношений имеют далеко не такое значение, как в гражданских право-

I отношениях. Так, договор, являющийся в гражданском праве одним из наи­более универсальных оснований возникновения правоотношений, в сфере экологии играет намного меньшую роль. Хотя и здесь в современных усло­виях он получил значительное применение, чего ранее, в условиях коман­дно-административной системы и монополии государственной собственно­сти на землю и другие природные ресурсы, не было и не могло быть. Действующее же законодательство существенно расширило сферу примене­ния договоров в области земельных, лесных, водных и других отношений.

Вместе с тем в силу специфики экологических отношений, значительно­го удельного веса природоохранных отношений и роли госорганов в них большое место среди оснований возникновения, изменения и прекращения экологических правоотношений занимают акты исполнительных органов государственной власти.

Тема 4

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВА ГРАЖДАН

Права человека вообще и в области экологи­ческих отношений в частности стали краеуголь­ным камнем, одним из основных постулатов со­временной цивилизации. На их основе пытаются решать многие проблемы, в том числе и глобаль­ные, такие как экологические, территориальные, этнические и др. Не удивительно поэтому, что и в нашей Конституции, принятой 12 декабря 1993 г. всенародным голосованием, права и сво­боды человека и гражданина стали одной из ос­нов конституционного строя Российской Феде­рации.

Что понимается под правом граждан на здоровую и благоприятную окружающую природную среду и каковы организационно-правовые формы его обеспечения?

Согласно Конституции РФ (ст. 42) каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здо­ровью или имуществу экологическим правона­рушением.

Конституция Российской Федерации предус­матривает и обязанность каждого сохранять при­роду и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58).

Аналогичные права и обязанности граждан предусмотрены и в Законе «Об охране окружаю­щей природной среды». Так, в ст. 11 Закона гово­рится, что каждый гражданин имеет право на ох-

рану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды, вызванного хозяйственной или иной деятельностью, аварий, катаст­роф, стихийных бедствий. Более того, данным проблемам посвящен специ­альный раздел Закона - раздел II «Право граждан на здоровую и благопри­ятную окружающую природную среду», чего ранее никогда не было в нашем законодательстве. Все это свидетельствует о неизмеримо возросшем значе­нии проблем охраны прав человека и гражданина, в том числе и в сфере эко­логии.

Указанные права человека и гражданина обеспечиваются:

- планированием и нормированием качества окружающей природной среды, мерами по предотвращению экологически вредной деятельности и оздоровлению окружающей природной среды, предупреждению и ликвида­ции последствий аварий, катастроф, стихийных бедствий;

- социальным и государственным страхованием граждан, образованием государственных и общественных резервных и иных фондов помощи, орга­низацией медицинского обслуживания населения;

- предоставлением каждому реальных возможностей для проживания в условиях благоприятной для жизни и здоровья окружающей природной среды;

- возмещением в судебном и административном порядке вреда, причи­ненного здоровью граждан в результате загрязнения окружающей природ­ной среды и иных вредных воздействий на нее, в том числе последствий ава­рий и катастроф;

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

S чем заключаются права граждан в области охраны окружающей природной среды и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия?

Действующим законодательством, в том числе и Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополу­чии населения», детально урегулированы права граждан в указанной облас­ти. Так, согласно ст. ,8 ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и ст. 12 Закона «Об охране окружающей природной среды» граж­дане имеют право:

~на благоприятную среду обитания, факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека;

- получать в соответствии с законодательством РФ в органах государствен­ной власти, местного самоуправления, учреждениях государственной санитар-но-эпидемиологической службы и юридических лиц информацию о санитар-но-эпидемиологической обстановке, состоянии среды обитания, качестве и безопасности продукции производственно-технического назначения, пище-

вых продуктов, товаров для личных и бытовых нужд, потенциальной опаснос­ти для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг;

- осуществлять общественный контроль за выполнением санитарных правил;

- создавать общественные объединения по охране окружающей природ­ной среды, фонды и иные общественные формирования в области охраны окружающей природной среды, вступать в члены таких объединений и фон­дов, вносить свои трудовые сбережения;

- принимать участие в собраниях, митингах, пикетах, шествиях и демон­страциях, петициях, референдумах по охране окружающей природной сре­ды, излагать свое мнение, обращаться с письмами, жалобами, заявлениями по вопросам охраны окружающей природной среды, требовать их рассмот­рения;

- требовать в административном или судебном порядке отмены решений о размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, эксплуатации экологически вредных объектов, ограничения, приостановления, прекраще­ния деятельности предприятий и других объектов, оказывающих отрицатель­ное влияние на окружающую природную среду и здоровье человека;

- на возмещение в полном объеме вреда, причиненного их здоровью или имуществу вследствие нарушения законодательства, действующего в данной сфере, юридическими и физическими лицами;

- ставить вопрос о привлечении к ответственности юридических лиц и граждан, виновных в совершении экологических правонарушений.

Каковы права индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в данной области?

Согласно ст. 9 ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии на­селения» индивидуальные предприниматели и юридические лица имеют право:

- получать в соответствии с законодательством РФ в органах государст­венной власти, местного самоуправления и учреждениях государственной са-нитарно-эпидемиологической службы РФ информацию о санитарно-эпиде-миологической обстановке, состоянии среды обитания, санитарных правилах;

- принимать участие в разработке федеральными органами исполни­тельной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, местного самоуправления мероприятий по обеспечению санитарно-эпидемиологиче-ского благополучия населения;

- на возмещение в полном объеме вреда, причиненного их имуществу вследствие нарушения гражданами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами санитарного законодательства, а также при осуще­ствлении санитарно-противоэпидемических (профилактических) меропри­ятий, в порядке, установленном законодательством РФ.

Что входит в обязанности граждан?

Граждане обязаны:

- принимать участие в охране окружающей природной среды, соблюдать требования природоохранного законодательства и установленные нормати­вы качества окружающей природной среды, своим личным трудом оберегать и приумножать природные богатства, постоянно повышать уровень своих знаний о природе, экологическую культуру, содействовать экологическому воспитанию подрастающего поколения;

- не осуществлять действия, влекущие за собой нарушение прав других граждан на охрану здоровья и благоприятную среду обитания.

Каковы обязанности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц?

Указанные субъекты обязаны:

- выполнят!/требования действующего законодательства в области охра­ны окружающей природной среды и санитарно-эпидемиологического благо­получия населения, а также постановлений, предписаний и заключений ор­ганов и должностных лиц, осуществляющих государственный надзор в данной области;

- разрабатывать и проводить соответствующие профилактические меро­приятия;

- осуществлять производственный контроль за соблюдением действую­щих правил и норм в соответствующей сфере;

- иметь в наличии официально изданные санитарные правила, методы и методики контроля факторов среды обитания и др.

В Законе «Об охране окружающей природной среды» особо оговорены правомочия общественных экологических организаций в области охраны окружающей природной среды. Таковыми являются:

- разработка, утверждение и пропаганда своих экологических про­грамм, защита экологических прав и интересов граждан, развитие экологи­ческой культуры населения, привлечение на добровольных началах граждан к активной природоохранной деятельности;

- выполнение за счет собственных средств и добровольного трудового участия населения работ по охране и воспроизводству природных ресурсов и улучшению окружающей среды, оказание всемерного содействия государ­ственным органам в борьбе с нарушениями природоохранного законода­тельства, создание общественных фондов по охране окружающей природ­ной среды и расходование их на проведение экологических мероприятий;

- требовать предоставления достоверной и полной информации о за­грязнении окружающей природной среды и мерах по ее охране;

- рекомендовать своих представителей для участия в государственной экологической экспертизе по вопросам размещения и проектирования объ­ектов, проводить общественную экологическую экспертизу и др.

Какие существуют государственные гарантии экологических прав граждан и общественных объединений?

Государство, говорится в ст. 14 Закона «Об охране окружающей природ­ной среды», гарантирует экологическим и иным общественным объединени­ям, выполняющим экологические функции, гражданам возможность реализа­ции предоставленных им прав в области охраны окружающей природной среды в соответствии с законодательством Российской Федерации и ее субъ­ектов. Органы государственной власти, специально уполномоченные государ­ственные органы в области охраны окружающей природной среды, их долж­ностные лица обязаны оказывать всемерное содействие общественным объединениям и гражданам в осуществлении ими экологических прав и обя­занностей, принимать необходимые меры по выполнению их предложений и требований в организации природоохранной деятельности.

Должностные лица и граждане, препятствующие выполнению общест­венными объединениями и гражданами их экологических прав и обязанно­стей, привлекаются к ответственности в соответствии с действующим зако­нодательством.

Тема 5

ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ

НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ

Какие формы собственности

на природные ресурсы предусмотрены

действующим законодательством?

Согласно статье 9 Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Таким образом, Конституция РФ, предусмат­ривая указанные формы собственности, не приво­дит их исчерпывающего перечня, давая тем самым простор для предпринимательской и иной не за­прещенной законом деятельности, в том числе и в сфере формирования иных форм и видов собст­венности на землю и другие природные ресурсы.

Земля и другие природные ресурсы являются основой жизни и деятельности народов, прожива­ющих на соответствующей территории. Поэтому права на использование данных ресурсов охраня­ются и гарантируются всей правовой системой нашего государства. Особо важную роль земля иг­рает в агропромышленном комплексе. Здесь она и главное средство производства, и пространствен­ный базис всякой деятельности. С землей и други­ми природными ресурсами сельское население наиболее тесно связано и в производстве и в быту.

Реформирование социально-экономического строя начинается, как правило, с преобразова­ния отношений собственности и коренного из­менения форм собственности, в первую очередь на землю и другие природные ресурсы. Так, зна-

менитым Декретом «О земле», который был назван «первым шагом революции России», помещичья собственность на землю была отменена немедленно и без всякого выкупа. Согласно Крестьянскому наказу о земле, составлявшему не­отъемлемую часть Декрета «О земле», право частной собственности на землю отменялось навсегда. Земля не могла быть ни продана, ни куплена, ни сдана в аренду либо в залог, ни каким-либо другим способом отчуждена. С реформиро­вания отношений собственности начались и преобразования в современной России. Законом РСФСР от 23 ноября 1990 г. «О земельной реформе» монопо­лия государства на землю на территории РСФСР была отменена и введены две основные формы собственности на землю: государственная и частная. Эти по­ложения данного Закона, ныне-утратившего силу, получили закрепление и дальнейшее развитие в последующем законодательстве, в том числе и в Консти­туции Российской Федерации.

Что понимается под государственной собственностью на землю и другие природные ресурсы и каковы ее виды?

Государственной собственностью являются все земли и другие природ­ные ресурсы, не состоящие в частной или муниципальной собственности. Она выступает в виде федеральной собственности и собственности субъек­тов Российской Федерации, что нашло прямое закрепление в действующем законодательстве. Так, согласно статье 214 Гражданского кодекса РФ госу­дарственной собственностью в Российской Федерации является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федераль­ная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации - республикам, краям, областям, горо­дам федерального значения, автономной области, автономным округам (собственность субъекта Российской Федерации). От имени Российской Федерации и субъектов РФ права собственника осуществляют органы госу­дарственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, опре­деляющими их статус (ст. 125 ГК РФ). Земля и другие природные ресурсы, находящиеся в государственной собственности, закрепляются за государст­венными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и рас­поряжение в соответствии с действующим законодательством.

Отнесение земли и других природных ресурсов к федеральной собствен­ности и к собственности субъектов Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном соответствующим законодательством. Указом Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 г. «О федеральных природных ресурсах» признано целесообразным в соответствии с действую­щим законодательством осуществлять разграничение государственной соб­ственности на природные ресурсы, определив в составе земель, вод, лесов, недр, ресурсов животного и растительного мира федеральные природные ре­сурсы исходя из принципа их общегосударственного значения.

К федеральным природным ресурсам могут быть отнесены:

- земельные участки и другие природные объекты, предоставляемые для обеспечения нужд обороны и безопасности страны, охраны государствен-

ных границ, а также осуществления других функций, отнесенных к ведению федеральных органов государственной власти;

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

- земельные участки, водные и иные природные объекты федеральных государственных природных заповедников, национальных природных пар­ков, государственных природных заказников, курортных и лечебно-оздоро­вительных зон, других особо охраняемых природных территорий федераль­ного значения;

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

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

- месторождения полезных ископаемых, имеющих общегосударствен­ное значение;

- водные объекты, расположенные на территории двух и более субъектов Российской Федерации, а также пограничные и транспортные водные объекты;

- иные природные ресурсы по взаимной договоренности федеральных ор­ганов государственной власти Российской Федерации и органов государствен­ной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, авто­номной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Муниципальная собственность на природные объекты

Согласно статье 215 ГК РФ муниципальной собственностью является имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. От имени му­ниципального образования права собственности осуществляют органы ме­стного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими их статус.

Природные объекты, находящиеся в муниципальной собственности, за­крепляются за муниципальными предприятиями и учреждениями во владе­ние, пользование и распоряжение в соответствии с действующим законода­тельством.

Каким законодательством регулируется разграничение государственной собственности на землю?

Федеральным законом от 17 июля 2001 г. «О разграничении государст­венной собственности на землю» предусмотрено (ст. 1), что правовое регу­лирование отношений в области разграничения государственной собствен­ности на землю осуществляется в соответствии с Конституцией Российской -Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными за-

конами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принимаемыми в соответствии с ними иными законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Право собственности на земельные участки у Российской Федера­ции, ее субъектов и муниципальных образований возникает с момента госу­дарственной регистрации права собственности на земельные участки. Осно­ванием для такой регистрации являются акты Правительства Российской Федерации об утверждении перечней земельных участков, на которые соот­ветственно у Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных обра­зований возникает право собственности на землю, а также вступившие в за­конную силу судебные решения по спорам, связанным с разграничением государственной собственности на землю.

Основанием внесения земельных участков в перечень земель, на кото­рые у Российской Федерации возникает право собственности, является включение таких земельных участков в состав:

- земель лесного фонда, земель особо охраняемых природных террито­рий федерального значения, земель водного фонда, занятых водными объ­ектами, находящимися в федеральной собственности, земель обороны и бе­зопасности;

- земель сельскохозяйственного назначения; земель населенных пунктов, земель промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, ин­форматики и космического обеспечения, энергетики и иного назначения; зе­мель водного фонда, если на этих земельных участках располагается недвижи­мое имущество, находящееся в федеральной собственности; эти земельные участки предоставлены органу государственной власти Российской Федерации, его территориальному органу, а также государственному унитарному предпри­ятию, государственному учреждению, другой некоммерческой организации, которые созданы органами государственной власти Российской Федерации; на этих находящихся в государственной собственности земельных участках распо­лагается приватизированное недвижимое имущество, находившееся до его при­ватизации в собственности Российской Федерации; под поверхностью этих зе­мельные участков находятся участки недр федерального значения;

- земель запаса, если на них располагается недвижимое имущество, на­ходящееся в федеральной собственности, или приватизированное недвижи­мое имущество, находившееся до его приватизации в собственности Россий­ской Федерации.

Настоящим Законом определены также основания - внесения земель­ных участков в перечень земель, на которые возникает право собственности у субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (ст. 4 и 5 Закона).

Частная собственность на землю и другие природные ресурсы

Как предусмотрено статьей 213 ГК РФ, в собственности граждан и юри­дических лиц может находиться любое имущество, за исключением отдель-

ных видов имущества, которое в соответствии с законом не может принад­лежать гражданам или юридическим лицам.

Право граждан и их объединений иметь землю в частной собственнос­ти закреплено в Конституции Российской Федерации (ст. 36). Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осу­ществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба ок­ружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Уста­новлено также, что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

Законодательство содержит также соответствующие нормативные положе­ния о праве частной собственности на другие природные ресурсы, хотя и не всегда достаточно четкие. Так, если в Законе РФ «О недрах» вопрос о праве собственности на недра фактически был обойден, то в Федеральном законе от 3 марта 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах» он нашел вполне определенное решение. В ст. 1-2 «Собственность на недра» установлено, что недра в пределах территории Рос­сийской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в не­драх полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Участки недр не могут быть предметом куп­ли-продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Что же касается права пользования недрами, то они могут отчуждать­ся или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот до­пускается федеральными законами. Добытые же из недр полезные ископае­мые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов Российской Феде­рации, муниципальной, частной и иных формах собственности.

Таким образом, действующее законодательство, исходя из специфики данного природного ресурса, признает право частной собственности лишь на добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы, а не на сами не­дра и содержащиеся в них полезные ископаемые, энергетические и иные ре­сурсы, являющиеся государственной собственностью.

Что же касается вод, то, как установлено Водным кодексом Российской Федерации, водные объекты являются государственной собственностью. Ча­стная же собственность, как и муниципальная, допускается только на обо­собленные водные объекты. Обособленные водные объекты могут принад­лежать на праве собственности муниципальным образованиям, гражданам и юридическим лицам в соответствии с гражданским законодательством.

Достаточно подробно урегулированы вопросы права собственности на лес­ной фонд и на леса, не входящие в него. Им посвящен специальный раздел (раз-Дел II) Лесного кодекса Российской Федерации 1997 года. Статьей 30 Кодекса установлено, что право собственности граждан и юридических лиц на древес-но-кустарниковую растительность, расположенную на земельном участке, на­ходящемся в собственности фажданина или юридического лица, принадлежит ему, если иное не установлено федеральным законом. Владение, пользование и | распоряжение указанной древесно-кустарниковой растительностью осуществ-

ляется собственником в соответствии с требованиями лесного законодательст­ва и законодательства Российской Федерации о растительном мире. Частная собственность может быть индивидуальной и общей.

Согласно статье 244 ГК РФ имущество, находящееся в собственности двух или нескольких лиц, принадлежит им на праве общей собственности. Имуще­ство, находящееся в общей собственности с определением долей, является до­левой собственностью, без определения долей - совместной собственностью.

Каковы гарантии и в чем заключается защита права собственности и других прав на природные ресурсы?

Действующее законодательство содержит определенные гарантии и пре­дусматривает защиту права собственности и иных прав на природные ресур­сы. Так, статьей 9 Конституции РФ установлено, что земля и другие природ­ные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Иными словами, право собственности и другие права на землю и иные природные ресурсы поставлены под охрану государства и всей нашей правовой системы. В статье 8 Конституции РФ предусмотрена равная защи­та частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, что является важной конституционной гарантией прав и законных интере­сов собственников, владельцев и пользователей земли и других природных ресурсов, их равной правовой защиты, чего ранее не было и не могло быть в силу монополии государственной собственности на землю и иные природ­ные ресурсы.

Важным средством правовой защиты и гарантией соблюдения прав и ин­тересов собственников, владельцев и пользователей земли и других природ­ных ресурсов служит наличие перечня оснований прекращения их прав. Так, согласно земельному законодательству к таковым относятся:

— добровольный отказ от земельного участка или части его;

— прекращение деятельности предприятия, учреждения, организации, крестьянского (фермерского) хозяйства;

— использование земли не по целевому назначению;

— систематическая неуплата земельного налога в течение установленного законом срока, а также арендной платы в сроки, установленные арендным договором;

— неиспользование земельного участка, предоставленного для сельско­хозяйственного производства, в течение установленного законом срока, за исключением случаев, вызванных стихийными бедствиями, периода мелио­ративного строительства;

— изъятие (выкуп) земель для государственных, общественных и иных нужд;

— нерациональное использование, выразившееся для земель сельскохо­зяйственного назначения в уровне фактической урожайности в течение по­следних пяти лет более чем на 20 процентов ниже нормального уровня, ус­тановленного по кадастровой оценке земель;

— изменение состава сельскохозяйственных угодий путем перевода более ценных сельскохозяйственных угодий в менее ценные;

- использование земельного участка способами, приводящими к сниже­нию плодородия почв, ухудшению экологической обстановки и др.

Кроме того, установлено, что изъятие особо ценных для данного региона продуктивных земель, в том числе опытных полей (участков) научно-исследо­вательских учреждений и учебных заведений, а также земель природно-запо-ведного фонда, историко-культурного назначения и других особо охраняемых территорий, не допускается. Перечень таких земель устанавливается субъек­тами Российской Федерации. Определенные гарантии соблюдения прав и за­конных интересов сельскохозяйственных товаропроизводителей содержит и установленный действующим законодательством порядок предоставления зе­мель для несельскохозяйственных нужд. Статьей 27 ЗК РСФСР предусмотре­но, что для строительства промышленных предприятий и для иных несельско­хозяйственных нужд предоставляются по согласованию с собственником земли, землевладельцем, землепользователем земельные участки несельско­хозяйственного назначения или иные не пригодные для сельского хозяйства участки либо сельскохозяйственные угодья худшего качества по кадастровой оценке.

Изъятие земель пригородных и зеленых зон, земель, занятых лесами пер­вой группы, для государственных и общественных нужд допускается только в исключительных случаях, установленных Земельным кодексом РСФСР.

Статья 55 ЗК РСФСР специально посвящена гарантиям прав собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов. Изъ­ятие и выкуп для государственных и общественных нужд земельных участков у граждан может производиться после выделения по их желанию местной адми­нистрацией равноценного земельного участка, строительства на новом месте предприятиями, учреждениями и организациями, для которых отводится зе­мельный участок, жилых, производственных и иных построек взамен изымае­мых и возмещения в полном объеме всех других убытков, включая упущенную выгоду. Изъятие для государственных и общественных нужд земельных участ­ков колхозов, совхозов, сельскохозяйственных, научно-исследовательских уч­реждений и учебных заведений, других государственных, кооперативных, об­щественных, сельскохозяйственных и лесохозяйственных предприятий может производиться при условии строительства по их желанию жилых, производст­венных и иных построек взамен изымаемых и возмещения в полном объеме всех других убытков, включая упущенную выгоду.

Следует также иметь в виду, что новый Уголовный кодекс Российской Федерации предусматривает уголовную ответственность за такие преступле­ния, как порча земли, нарушение правил охраны и использования недр и др.

Тема 6

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Что понимается под правом природопользования и каковы его виды?

Прежде всего, необходимо различать понятия «природопользование» и «право природопользо­вания». Природопользование как фактическое ис­пользование человеком тех или иных природных объектов, полезных свойств окружающей природ­ной среды было всегда, независимо от форм орга­низации человеческого общества и этапов его раз­вития, поскольку человек как часть природы вне природы и той или иной формы ее использования немыслим. Право же природопользования воз­никло лишь на определенном этапе развития че­ловеческого общества вместе с возникновением государства и такого регулятора общественных от­ношений, как право. Если под природопользова­нием понимается фактическое использование тех или иных свойств окружающей природной среды и ее объектов, то право природопользования — это такое их использование, которое урегулировано нормами права.

Право природопользования - это один из фун­даментальных институтов экологического права и природоресурсных отраслей права - земельного, горного, водного, лесного и др. Оно определяет сам характер правового регулирования использо­вания природных ресурсов и других природных объектов, их охрану и воспроизводство. Таковым оно было и раньше, до отмены монополии госу­дарства на землю (1990 г.). Не утратило оно своего значения важнейшего юридического института и правомочия субъектов права и в настоящее время.

В правовой литературе различают право природопользования как юриди­ческий институт и как правомочие того или иного субъекта права. Как право­вой институт природопользование представляет собой систему норм права, оп­ределяющих характер и порядок использования природных богатств. Как правомочие природопользование есть субъективное право того или иного уча­стника правоотношения по использованию тех или иных природных объектов.

Право природопользования может быть классифицировано по различ­ным критериям: основаниям возникновения и прекращения, субъектам, объектам и др. Особый интерес представляет классификация права природо­пользования по его объектам, поскольку она охватывает обширный круг об­щественных отношений, имеющих значение не только в экологическом, но и в земельном, горном, водном, лесном и иных природоресурсных отраслях права. По данному основанию различают право землепользования, недро-пользования, водопользования, лесопользования и др.

Важное значение имеет и классификация права природопользования по характеру и основаниям его возникновения. По данному критерию различа­ют право общего и специального природопользования.

Что понимается

под общим и специальным природопользованием?

Право общего природопользования признается за всеми субъектами (пото­му оно и именуется общим). Для его осуществления не требуется какого-либо особого разрешения. Оно считается как бы естественным правом каждого субъекта права, каждого гражданина и принадлежит ему в силу его естествен­ных потребностей в использовании тех или иных свойств и качеств окружаю­щей природной среды. Такое право возникает не на основе каких-либо специ­альных разрешений, а в силу самого закона или иных нормативных правовых актов. Так, в Гражданском кодексе РФ (ст. 262) предусмотрено, что граждане имеют право свободно, без каких-либо разрешений находиться на не закрытых для общего доступа земельных участках, относящихся к государственной или муниципальной собственности, использовать находящиеся на них природные объекты в пределах, допускаемых законом и иными правовыми актами, а так­же собственником соответствующих земельных участков. Аналогичные нормы содержатся в Водном кодексе РФ (ст. 27), Лесном кодексе (ст. 21) и др.

Что же касается специального природопользования, то оно осуществляется гражданами и другими субъектами права лишь на основе специальных разреше­ний (лицензий) соответствующих органов. Лицензирование природопользова­ния является одним из эффективнейших способов государственного регулиро­вания природопользования. В Законе «Об охране окружающей природной среды» (ст. 18) предусмотрена выдача лицензий на комплексное природополь­зование, под которым понимается пользование природными комплексами в определенных территориальных границах. Лицензии на комплексное природо-; пользование выдаются специально уполномоченными на то государственными „.органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной -среды с указанием: видов, объемов и лимитов хозяйственной деятельности по ^Использованию природных ресурсов; экологических требований, при которых опускается их использование и последствий несоблюдения этих требований.

Тема 7

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Что такое экологическая безопасность и каковы ее виды?

Понятие экологической безопасности прочно и, очевидно, навсегда вошло и в научный оборот, и в повседневную практику, хотя и не получило еще достаточного законодательного закрепления.

Основной закон нашей страны - Конституция Российской Федерации — в статье 72 предусматри­вает, что вопросы природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Экологическая безопасность — это один из видов безопасности вообще. Согласно ста­тье 1 Закона Российской Федерации «О безопас­ности» безопасность - это состояние защищен­ности важных интересов общества и государства от внутренних и внешних угроз. Исходя из этой общей дефиниции экологическую безопасность можно определить как состояние защищенности человека, общества, государства и окружающей среды от негативного природного и техногенно-го воздействия, обеспечиваемое организацион­но-правовыми, экономическими, научно-техни­ческими и иными средствами и способами.

Каковы основные принципы обеспечения экологической безопасности?

Основными принципами обеспечения эколо­гической безопасности, то есть руководящими

1»даеями, лежащими в основе этой деятельности, которые нашли то или иное ряражение и закрепление в нормативных правовых актах, являются:

• презумпция экологической опасности всякой производственно-хозяй-|.ственной деятельности;

обязательность экологической экспертизы производственно-хозяйст-fiBCHHoft и иной деятельности, представляющей или могущей представлять |н экологическую опасность;

- осуществление такой деятельности возможно лишь при наличии поло-|: жительного заключения экологической экспертизы; | - - обязательное лицензирование производственно-хозяйственной дея-

•.• тельности, представляющей экологическую опасность;

;;; - запрещение, приостановление или ограничение всякой экологически

• опасной деятельности;

- государственный и общественный надзор и контроль за обеспечением А. экологической безопасности.

, Названные принципы обеспечения экологической безопасности, сфор-,: мулированные в самой общей форме, могут быть уточнены и конкретизиро-

• ваны применительно к тем или иным видам производственно-хозяйствен­ной и иной деятельности.

: г Учитывая огромный объем разнообразных отношений, охватываемых институтом экологической безопасности, они могут быть конкретизированы ,и классифицированы по тем или иным основаниям: по объектам экологиче­ской безопасности; средствам, оказывающим негативное влияние на окру­жающую природную среду; территориям, на которых проводятся те или иные меры по обеспечению экологической безопасности, и др.

В Законе «Об охране окружающей природной среды» экологически неблагополучные ситуации по степени опасности для окружающей природ­ной среды, здоровья населения, состояния естественных экологических сис­тем, генетических фондов растений и животных подразделяются на два вида: чрезвычайные экологические ситуации и зоны экологического бедствия. Первыми объявляются участки территории России, где в результате хозяйст­венной и иной деятельности происходят устойчивые отрицательные измене­ния в окружающей природной среде, угрожающие здоровью населения, со­стоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений

:,И животных. Ко вторым относятся участки территории страны, где в резуль-

•:. tare хозяйственной и иной деятельности произошли глубокие необратимые

•^изменения окружающей природной среды, повлекшие за собой существен-|: ное ухудшение здоровья населения, нарушение природного равновесия, раз­рушение естественных экологических систем, деградацию флоры и фауны. >;.:.jA, Представляется возможным использовать деление чрезвычайных экологи-Ч^Ческих ситуаций на указанные виды по степени их опасности для окружаю-|Щей природной среды, для здоровья человека и для территории и в целях й}?ссификации экологической безопасности, подразделив ее на: глобальную, \*\*™"тывающую всю нашу планету; национальную, касающуюся экологической пасности отдельно взятого государства; региональную, применительно к

тем или иным регионам государств; местную, касающуюся отдельных мест­ностей; индивидуальную, когда речь идет об экологической безопасности ин­дивидуума; человека, гражданина, его жилища, гарантиях и защите его эколо­гических прав и законных интересов в данной области.

Каковы объекты и субъекты экологических правоотношений по обеспечению экологической безопасности?

Основными объектами экологической безопасности являются: человек, его объединения и общество в целом; государство; окружающая природная среда и ее составляющие - отдельные природные объекты, экосистемы, осо­бо охраняемые природные территории и др.

Как предусмотрено Российской Конституцией (ст. 2), человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и зашита прав и свобод гражданина - обязанность государства. Под охрану государства и права в данной сфере поставлено прежде всего здоровье человека, а также его имуще­ство и законные интересы, что нашло отражение в ряде нормативных правовых актов. Так, в Федеральном законе от 30 марта 1999 г. «О санитарно-эпидемио-логическом благополучии населения» такое состояние население, а следова­тельно, и человека определено как состояние его здоровья, среды обитания, при котором отсутствует вредное воздействие ее факторов на человека и обеспечи­ваются благоприятные условия его жизнедеятельности (статья 1 Закона).

В Законе «Об охране окружающей природной среды» также уделено оп­ределенное внимание охране природных объектов, которые подразделяются на две группы: объекты, подлежащие охране от загрязнения, порчи, повреж­дения, истощения, разрушения на территории Российской Федерации и ре­спублик в ее составе и особо охраняемые объекты. К первой группе отнесе­ны: земля, ее недра, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, леса и иная растительность, животный мир, микроорганизмы, гене­тический фонд, природные естественные экологические системы, озоновый слой атмосферы, ландшафты. Во вторую группу объектов входят: государст­венные природные заповедники, природные заказники, национальные при­родные парки, памятники природы, редкие, находящиеся под угрозой ис­чезновения виды растений, животных и места их обитания.

Говоря о гражданах, их общественных и иных организациях и государст­ве как объектах правоотношений по обеспечению экологической безопасно­сти, следует добавить, что они в то же время являются важнейшими субъек­тами указанных правоотношений, то есть носителями прав и обязанностей в соответствующих сферах обеспечения экологической безопасности. Необ­ходимо также иметь в виду, что такая «двойственность» свойственна не толь­ко гражданам, их объединениям и государству, но и таким формированиям, как государственные природные заповедники, национальные парки, заказ­ники и т.п., которые также представляют собой и объекты правоотношений по экологической безопасности, и субъекты этих отношений. Что же касает­ся таких природных объектов, как земля, ее недра, воды, леса, животный мир, атмосферный воздух, то они, как и окружающая природная среда в це­лом, не обладая правосубъектностью, выступают только в качестве объектов соответствующих правоотношений.

ЙГема 8

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Понятие государственного регулирования

природопользования

и охраны окружающей среды

Под государственным регулированием в сфе­ре природопользования и охраны окружающей среды понимается организаторская деятельность по обеспечению рационального природопользо­вания и охраны окружающей среды.

При изучении данной темы следует обратить внимание на то, что, несмотря на усиление в со­временный период экономических методов уп­равления, роль административно-правового ме­ханизма в охране природной среды остается значительной и во многом определяющей. Необ­ходимо также иметь в виду особую специфику организации управления в сфере использования и охраны природных ресурсов и окружающей природной среды в целом, выражаюигуюся в комплексном подходе к их использованию и ох­ране, в разделении хозяйственно-организатор­ских и контрольно-надзорных полномочий.

Каковы основные функции государственного регулирования природопользования и охраны окружающей среды?

Основными функциями государственного регулирования в области природопользования и охраны окружающей природной среды являются:

- нормотворческая деятельность по рациональному использованию и охране окружающей природной среды;

- организационная деятельность в данной сфере, в том числе планиро­вание, финансирование, лицензирование;

- мониторинг окружающей природной среды, контроль и надзор за со­блюдением природоохранительного законодательства.

Каковы основные методы государственного регулирования природопользования и охраны окружающей природной среды? Основные методы государственного регулирования природопользования и охраны окружающей природной среды, определяющими в настоящее вре­мя его характер и основное содержание, — административные и экономиче­ские методы. Если для первых характерными являются отношения власти и подчинения, то для вторых - экономическое стимулирование их деятельно­сти по рациональному использованию и охране природных ресурсов и окру­жающей природной среды в целом.

Для периода перехода к рыночной экономике типично резкое усиление экономических методов в регулировании общественных отношений вообще, в том числе и в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды. Однако ни о какой замене, и тем более исключении административных методов в данной сфере отношений не может быть и речи. Напротив, несмо­тря на широкое распространение разнообразных экономических методов в данной сфере отношений, административно-правовое регулирование и адми­нистративные методы охраны и обеспечения рационального использования природных ресурсов сохраняют свое значение. Применяются такие методы управления, как предписания, запреты и дозволения. Большое место в дея­тельности природоохранных органов занимает выдача соответствующих разрешений на использование природных ресурсов (лицензирование), согласование тех или иных видов деятельности, рекомендации по рациональному использованию и охране окружающей природной среды.

Какова система органов исполнительной власти

в сфере природопользования и охраны окружающей среды?

Обеспечение рационального природопользования и охраны окружаю­щей природной среды - задача всего государственного механизма, всех го­сударственных органов. Вместе с тем в системе госорганов выделяются спе­циально уполномоченные органы, главной функцией которых является обеспечение рационального использования и охраны природных ресурсов и окружающей природной среды в целом.

Как предусмотрено Конституцией Российской Федерации (ст. 72), при­родопользование, охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, особая охрана определенных природных территорий, охрана памятников истории и культуры находятся в совместном ведении Россий­ской Федерации и ее субъектов - республик, краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Наиболее общей классификацией органов государственной власти в сфе-|ре природопользования и охраны окружающей среды является деление их i-да органы-общей и специальной компетенции. К первым на федеральном |уровне относятся Президент Российской Федерации, Федеральное Собра-| ние, Правительство РФ; ко вторым - министерства Российской Федерации, государственные комитеты РФ, федеральные службы России, российские агентства, федеральные надзоры России.

Значительным изменениям за последние годы подверглась как система, так и функции органов специальной компетенции. Так, в соответствии с "Указом Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. «О системе федеральных органов исполнительной власти» были упразднены Министер­ство охраны окружающей среды и природных ресурсов, Комитет Россий­ской Федерации по водному хозяйству и Комитет Российской Федерации по геологии и использованию недр и на их базе были образованы Министерст­во природных ресурсов Российской Федерации и Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды и природных ресур­сов. Было установлено также, что территориальные органы федеральных ор­ганов исполнительной власти создаются федеральными органами исполни­тельной власти с разрешения Правительства Российской Федерации для осуществления полномочий указанных органов в регионах. Создание, реор-' ганизация и ликвидация указанных территориальных органов, назначение на должность и освобождение от должности их руководителей осуществля­ется соответствующим федеральным органом исполнительной власти после консультаций с органами исполнительной власти субъектов Российской Фе-.дерации. Содержание территориальных подразделений федеральных орга­нов исполнительной власти осуществляется за счет средств федерального бюджета, предусматриваемых на государственное управление, кроме терри­ториальных органов федеральных органов исполнительной власти, финан­сируемых по другим статьям бюджета.

Совершенствование системы органов исполнительной власти в области использования и охраны окружающей природной среды продолжается и по сей день. Так, Указом Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти» были упраздне­ны: Государственный комитет Российской Федерации по земельной поли­тике, Государственный комитет Российской Федерации по охране окружа­ющей среды, Федеральная служба лесного хозяйства России. Образована федеральная служба земельного кадастра России, которой была передана '"еть функций упраздненного Государственного комитета Российской Фе-:рации по земельной политике. Министерству природных ресурсов Рос-мйской Федерации были переданы функции упраздненных Государствен-i комитета Российской Федерации по охране окружающей среды и ;ральной службы лесного хозяйства России. В связи со значительным [прением функций указанного министерства была существенно измене-Есгруктура его органов. На основании Постановления Правительства Рос-""тской Федерации от 6 июля 2000 г. № 495 «Вопросы Министерства при-

родных ресурсов Российской Федерации» в ведение данного министерства были переданы по состоянию на 1 апреля 2000 г. организации, находившие­ся в ведении упраздненных Государственного комитета Российской Федера­ции по охране окружающей среды и Федеральной службы лесного хозяйст­ва России/Кроме того, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 сентября 2000 г. «О внесении дополнений в Постановление Правительства Российской Федерации от 6 июля 2000 г. № 495» было принято предложение Министерства природных ресурсов Рос­сийской Федерации о формировании в министерстве и его территориальных органах на основе подразделений, осуществлявших специальные функции управления в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды, соответствующих блоков: государственной водной службы, государ­ственной лесной службы и государственной службы охраны окружающей природной среды под руководством первых заместителей министра.

Были также внесены существенные изменения в нормативные акты, оп­ределяющие правовой статус данного министерства. Так, Постановлением от 22 сентября 2000 г. № 726 было утверждено Положение о Министерстве природных ресурсов РФ, в котором довольно подробно определены право­мочия последнего в области управления рациональным использованием и охраной лесов, а также в области охраны окружающей природной среды, чем в значительной мере, если не полностью, были сняты возражения, свя­занные с упразднением указанных органов. Так, в области использования и охраны лесного фонда и ведения лесного хозяйства в Положении предусмо­трено, что Министерство природных ресурсов РФ, в частности, организует и обеспечивает рациональное, многоцелевое, непрерывное и неистощимое лесопользование, воспроизводство, охрану и защиту лесов, проведение мер по лесному семеноводству, рациональное использование земель лесного фонда, сохранение и усиление средообразующих, защитных, водоохранных, рекреационных и иных полезных свойств лесов.

В области охраны окружающей природной среды Министерство природ­ных ресурсов Российской Федерации:

- обеспечивает совместно с другими федеральными органами исполни­тельной власти разработку природоохранных и экологических требований для учета их в государственных стандартах, ведомственных инструктивно-методических и нормативно-технических документов;

- разрабатывает, согласовывает и утверждает по согласованию с соответ­ствующими федеральными органами исполнительной власти в. пределах своей компетенции нормативные правовые акты и инструктивно-методиче­ские документы по проведению экологической паспортизации производств, опасных отходов, хозяйственных и иных объектов и территорий;

- участвует в организации системы всеобщего непрерывного экологиче­ского воспитания и образования, ведет работу по пропаганде знаний в обла­сти охраны окружающей природной среды и сохранения экологического разнообразия и др.

Что же касается функций упраздненного Государственного комитета 'Российской Федерации по земельной политике, то в соответствии с назван-; ным Указом Президента Российской Федерации они были переданы вновь /образованной Федеральной службе земельного кадастра России и Минис-/терству имущественных отношений Российской Федерации.

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 18 июля 2000 г. № 537 «Вопросы Федеральной службы земельного кадаст­ра России» указанная служба является федеральным органом исполнитель­ной власти по государственному управлению земельными ресурсами, осуще-'• ствляющим специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и др.) функции по ведению государственного земельного ка­дастра и государственного учета расположенных на земельных участках и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества, по землеуст­ройству, государственной кадастровой оценке земель, мониторингу земель и государственному контролю за использованием и охраной земель. Таким об­разом, Федеральной службе земельного кадастра России также были переда­ны территориальные органы упраздненного Госкомзема.

Частично функции Государственного комитета Российской Федерации по земельной политике были переданы Министерству имущественных отно­шений Российской Федерации, которое согласно Постановлению Прави­тельства Российской Федерации от 18 июля 2000 г. № 536 «Вопросы Ми­нистерства имущественных отношений Российской Федерации» является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим следую­щие функции:

- проведение единой государственной политики в области Имуществен­ных и земельных отношений;

- приватизацию, управление и распоряжение государственным имуще­ством и земельными ресурсами в пределах своей компетенции;

- регулирование деятельности на рынке недвижимости и оценочной де­ятельности;

- координацию в случаях, установленных законодательством Россий­ской Федерации, деятельности в области имущественных и земельных отно­шений, которую ведут иные федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Значительную роль в охране окружающей природной среды играет Министерство сельского хозяйства Российской Федерации и его органы на местах. Как предусмотрено положением сданном министерстве, утвержден­ным постановлением Правительства от 29 ноября 2000 г. № 901, Министер­ство сельского хозяйства и его территориальные органы являются специаль­но уполномоченными государственными органами в области мелиорации ^земель; охраны, контроля и регулирования использования объектов живот­ного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания, а также ох-•"""1Ы окружающей природной среды в этой сфере деятельности; обеспече-плодородия земель сельскохозяйственного назначения; безопасного [ения с пестицидами и агрохимикатами; использования, охраны и за-

щиты участков лесного фонда и воспроизводства лесов, ранее находивших­ся во владении сельскохозяйственных организаций и переданных им в без­возмездное пользование.

Указом Президента Российской Федерации от 19 сентября 1997 г. было ут­верждено Положение о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности, созданной в целях ре­ализации возложенных на Совет Безопасности задач в области обеспечения экологической безопасности Российской Федерации. К ее функциям, в част­ности, относятся оценка внутренних и внешних экологических угроз жизнен­но важным интересам личности, общества и государства; оценка существую­щих и прогнозирование потенциальных источников экологической опасности; подготовка предложений Совету Безопасности по решению экологических проблем, связанных с защитой здоровья населения, с обеспечением экологи­ческой безопасности в промышленности, на транспорте, в сельском хозяйстве и других отраслях экономики, с уничтожением химического, ядерного и дру­гих видов оружия в соответствии с международными договорами Российской Федерации, а также с ликвидацией зон экологического бедствия или неблаго­получия на территории Российской Федерации и др.

Тема 9

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Что понимается

под экологической экспертизой?

Согласно статье 1 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», экологическая экспертиза - это ус­тановление соответствия намечаемой хозяйствен­ной и иной деятельности экологическим требова­ниям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях преду­преждения возможных неблагоприятных воздей­ствий этой деятельности на окружающую природ­ную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы.

Каковы принципы экологической экспертизы?

Экологическая экспертиза согласно действу­ющему законодательству основывается на следу­ющих принципах:

- презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

- обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы;

- комплексности оценки воздействия на ок­ружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий;

- обязательности учета требований экологи­ческой безопасности при проведении экологиче­ской экспертизы;

- достоверности и полноты информации, представляемой на экологиче­скую экспертизу;

- независимости экспертов экологической экспертизы при осуществле­нии ими Своих полномочий в области экологической экспертизы;

- научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы;

- гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения;

- ответственности участников экологической экспертизы и заинтересован­ных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы.

Какие существуют виды экологической экспертизы?

Законом «Об экологической экспертизе» предусмотрены два вида эколо­гической экспертизы: государственная и общественная.

Государственная экологическая экспертиза организуется и проводится специально уполномоченными государственными органами в области эко­логической экспертизы в порядке, установленном действующим законода­тельством. Государственная экологическая экспертиза проводится на феде­ральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации.

Что является объектами государственной экологической экспертизы на федеральном уровне?

Объектами обязательной экологической экспертизы на федеральном уровне являются:

- проекты правовых актов Российской Федерации нормативного и не­нормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду, нормативно-технических и инструктивно-методических документов, утверждаемых органами госу­дарственной власти Российской Федерации, регламентирующих хозяйст­венную и иную деятельность, которая может оказать воздействие на окружа­ющую природную среду, в том числе использование природных ресурсов и охрану природной среды;

- материалы, подлежащие утверждению органами государственной влас­ти Российской Федерации и предшествующие разработке прогнозов разви­тия и размещения производительных сил на территории Российской Федера­ции, в том числе:

1) проекты комплексных и целевых федеральных социально-экономичес­ких, научно-технических и иных федеральных программ, при реализации ко­торых может быть оказано воздействие на окружающую природную среду;

2) проекты генеральных планов развития территорий свободных эконо­мических зон и территории с особым режимом природопользования и веде­ния хозяйственной деятельности;

3) проекты схем развития отраслей народного хозяйства Российской Фе­дерации, в том числе промышленности;

4) проекты генеральных схем расселения, природопользования и терри-Цториальной организации производительных сил Российской Федерации;

5) проекты схем расселения, природопользования и территориальной ор-Цганизации производительных сил крупных регионов и национально-госу-;>дарственных образований;

6) проекты межгосударственных инвестиционных программ, в которых ; участвует Российская Федерация, и федеральных инвестиционных программ;

7) проекты комплексных схем охраны природы Российской Федерации;

— технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконст­рукции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвида­ции организаций и иных объектов хозяйственной деятельности Российской Федерации и другие проекты независимо от их сметной стоимости, ведомствен­ной принадлежности и форм собственности, осуществление которых может оказать воздействие на окружающую природную среду в пределах территории двух и более субъектов Российской Федерации, в том числе материалы по со­зданию гражданами или юридическими лицами Российской Федерации с учас­тием иностранных граждан или иностранных юридических лиц организаций, объем иностранных инвестиций в которых превышает пятьсот тысяч долларов;

— технико-экономические обоснования и проекты хозяйственной дея­тельности, которая может оказывать воздействие на окружающую природ­ную среду сопредельных государств, или для осуществления которой необ­ходимо использование общих с сопредельными государствами природных объектов, или которая затрагивает интересы сопредельных государств, опре­деленные Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте;

— материалы по созданию организаций горнодобывающей и перерабаты­вающей промышленности, предусматривающие использование природных ресурсов, которые находятся в ведении Российской Федерации;

— проекты международных договоров;

— иные виды документации, обосновывающей хозяйственную и другую деятельность, которая способна оказывать прямое или косвенное воздейст-. вне на окружающую природную среду в пределах территорий двух или более субъектов Российской Федерации, и др.

/Такие органы являются специально .уполномоченными государственными органами в области экологической экспертизы?

Специально уполномоченными государственными органами в области ^экологической экспертизы являются федеральный специально на то упол-|Шомоченный государственный орган в области охраны окружающей природ-|,,Мой среды — Министерство природных ресурсов Российской Федерации и его территориальные органы, которые имеют исключительное право на прове-ение государственной экологической экспертизы и осуществляют соответ-ющие функции через свои подразделения, специализирующиеся на ор-Щшзации и проведении экологической экспертизы.

Каковы полномочия, права и обязанности федерального специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы? К полномочиям названного органа относятся:

- разработка порядка и регламента проведения государственной эколо­гической экспертизы;

- организация и проведение государственной экологической эксперти­зы соответствующих объектов, в том числе формирование экспертных ко­миссий; •

- установление правил определения срока и условий действия положи­тельного заключения государственной экологической экспертизы;

- .разработка, пересмотр и утверждение нормативно-технических и ин­структивно-методических документов, обеспечивающих реализацию Феде­рального закона «Об экологической экспертизе» в части проведения госу­дарственной экологической экспертизы;

- научное и методологическое обеспечение государственной экологиче­ской экспертизы;

- организация информационного обеспечения государственной эколо­гической экспертизы и другие права и обязанности, предусмотренные стать­ей 7 Федерального закона «Об экологической экспертизе», и др.

Каков порядок проведения государственной экологической экспертизы?

Государственная экологическая экспертиза проводится при условии обя­зательного соответствия формы и содержания представленных заказчиком материалов требованиям Федерального закона «Об экологической экспер­тизе», установленному порядку проведения государственной экологической экспертизы и при наличии в составе представленных материалов:

- документации, подлежащей государственной экологической экспертизе в объеме, который определен в установленном порядке, и содержащей материалы оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит государственной экологической экспертизе;

- положительных заключений и документов согласования органов феде­рального надзора и контроля с органами местного самоуправления, получа­емых в установленном порядке;

- заключений федеральных органов исполнительной власти по объекту в случае его рассмотрения указанными органами и заключений обществен­ной экологической экспертизы в случае ее проведения;

- материалов обсуждений объекта государственной экологической экс­пертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованных органами местного самоуправления.

Установлено также, что государственная экологическая экспертиза прово­дится при условии ее предварительной оплаты заказчиком документации, подлежащей государственной экологической экспертизе. Начало срока прове­дения государственной экологической экспертизы устанавливается не позд-

ре чем через один месяц после ее оплаты и приемки комплекта необходимых териалов и документов. Срок проведения государственной экологической спертизы определяется в зависимости от сложности объекта. Однако он не кен превышать шести месяцев.

Государственная экологическая экспертиза проводится экспертной ко-рииссией, образованной специально уполномоченным государственным орга-|дом в области экологической экспертизы. Результатом проведения государ-КСгвенной экологической экспертизы является ее заключение, отвечающее ^установленным требованиям. Повторное проведение государственной эколо-ргической экспертизы осуществляется на основании решения суда или арбит­ражного суда.

Как осуществляется формирование I государственной экспертной комиссии?

'§' Формирование экспертной комиссии, утверждение ее персонального co­la: става, назначение руководителя и ответственного секретаря осуществляют-;;£ ся соответствующим специально уполномоченным государственным орга-

#• ном в области экологической экспертизы. Формирование экспертной и! комиссии осуществляется при участии ее руководителя.

£ Каков правовой статус эксперта

I государственной экологической экспертизы?

4 Экспертом государственной экологической экспертизы является специа-.: лист, обладающий научными и практическими познаниями по рассматривае-

• мому вопросу, привлеченный в установленном порядке к проведению госу-

.•; дарственной экологической экспертизы. Экспертом государственной

экологической экспертизы не может быть представитель заказчика докумен-

s тации, подлежащей государственной экологической экспертизе, или разра-3 ботчика объекта государственной экологической экспертизы, гражданин, со-:;• стоящий с указанным заказчиком или с разработчиком в трудовых или иных :й договорных отношениях, а также представитель юридического лица, состоя-J щего с указанными заказчиком или с разработчиком в таких договорных от-УУ ношениях. Щ: Эксперт государственной экологической экспертизы имеет право:

II — заявлять специально уполномоченному государственному органу о не-йобходимости представления заказчиком на государственную экологическую дополнительных материалов для всесторонней и объективной объектов государственной экологической экспертизы; :— формулировать особое мнение по объекту государственной экологиче->й экспертизы, которое прилагается к заключению государственной эко-тической экспертизы. Эксперт обязан:

осуществлять всесторонний, полный, объективный и комплексный ана-представляемых на государственную экологическую экспертизу материалов [етом передовых достижений отечественной и зарубежной науки и техники,

определять их соответствие нормативным правовым актам Российской Федера­ции в области охраны окружающей природной среды, нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей при­родной среды, нормативно-техническим документам и представлять заключе­ние по таким материалам;

- соблюдать требования законодательства Российской Федерации и ее субъектов об экологической экспертизе;

- соблюдать установленные специально уполномоченным государствен­ным органом в области экологической экспертизы порядок и сроки прове­дения государственной экологической экспертизы;

- обеспечить объективность и обоснованность выводов своего заключе­ния по объекту экологической экспертизы;

- участвовать в подготовке материалов, обосновывающих учет при про­ведении государственной экологической экспертизы заключения обществен­ной экологический экспертизы, а также поступившие от органов местного самоуправления, общественных организаций и граждан аргументированные предложения по экологическим аспектам хозяйственной и иной деятельнос­ти, являющейся объектом государственной экологической экспертизы;

- обеспечивать сохранность материалов и конфиденциальность сведе­ний, представленных на государственную экологическую экспертизу.

Какие требования предъявляются к заключению государственной экологической экспертизы?

Заключение государственной экологической экспертизы должно содер­жать обоснованные выводы о допустимости воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит го­сударственной экологической экспертизе, и о возможности реализации объ­екта государственной экологической экспертизы. Оно должно быть одобре­но квалифицированным большинством списочного состава экспертной комиссии и соответствовать заданию на проведение экологической экспер­тизы, выдаваемому специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы. К заключению должны быть приложе­ны особые обоснованные мнения ее экспертов, не согласных с принятым этой экспертной комиссией заключением.

Заключение подписывается руководителем государственной экспертной комиссии, ее ответственным секретарем и всеми членами комиссии. Оно не может быть изменено без их согласия. Заключение, подготовленное экс­пертной комиссией, после его утверждения специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы приобретает статус заключения государственной экологической экспертизы.

Положительное заключение государственной экологической экспертизы является обязательным условием финансирования и реализации объекта го­сударственной экологической экспертизы. Такое заключение имеет юриди­ческую силу в течение срока, определенного специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы, проводя-

ям конкретную государственную экологическую экспертизу. Оно теряет эридическую силу в случае:

?>•• — доработки объекта государственной экологической экспертизы по за-ечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы; изменения условий природопользования специально уполномочен-|ным на то государственным органом в области охраны окружающей природ-дной среды;

— реализации объекта государственной экологической экспертизы с от-: отуплениями от документации, получившей положительное заключение го­сударственной экологической экспертизы, и в случае внесения изменений в указанную документацию;

— истечения срока действия положительного заключения государствен-; ной экологической экспертизы;

— внесения изменений в проектную и иную документацию после по­лучения положительного заключения государственной экологической экс­пертизы.

При наличии отрицательного заключения государственной экологической экспертизы реализация ее объекта запрещается. Несоблюдение требования обязательного проведения государственной экологической экспертизы проек­та международного договора является основанием для признания его недей­ствительным.

В случае отрицательного заключения государственной экологической экспертизы заказчик вправе представить соответствующие материалы на по­вторную государственную экологическую экспертизу при условии их пере­работки с учетом замечаний, изложенных в отрицательном заключении.

Заключения государственной экологической экспертизы могут быть ос­порены в судебном порядке.

Каков порядок проведения общественной экологической экспертизы?

Общественная экологическая экспертиза проводится по инициативе граж­дан и общественных организаций, а также органов местного самоуправления общественными организациями, основным направлением деятельности кото­рых является охрана окружающей природной среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы, и которые зарегистрированы в уста-|« ношенном законодательством Российской Федерации порядке.

Такая экспертиза может проводиться в отношении тех же объектов, что |й государственная экологическая экспертиза, за исключением объектов, ^сведения о которых составляют государственную, коммерческую или же ох­раняемую законом тайну.

Общественная экологическая экспертиза проводится до проведения го-рударственной экологической экспертизы или одновременно с ней и касает-тех же объектов, что и государственная экспертиза, за исключением ука-нных выше.

Общественные организации, осуществляющие общественную "экологи­ческую экспертизу в установленном законом порядке, имеют право: 7

- получать от заказчика документацию, подлежащую экологической экспертизе, в установленном законом объеме;

- знакомиться с нормативно-технической документацией, устанавлива­ющей требования к проведению государственной экологической экспертизы;

- участвовать в качестве наблюдателей через своих представителей в за­седаниях экспертных комиссий государственной экологической экспертизы и участвовать в проводимом ими обсуждении заключений общественной . экологической экспертизы.

Каковы условия проведения общественной экологической экспертизы?

Общественная экологическая экспертиза проводится при условии госу­дарственной регистрации заявления общественных организаций о ее осуще­ствлении. Орган местного самоуправления в семидневный срок со дня пода­чи заявления о проведении общественной экологической экспертизы обязан его зарегистрировать или отказать в регистрации. Заявление, в регистрации которого не было отказано в указанный срок, считается зарегистрирован­ным со всеми вытекающими последствиями.

Каковы основания отказа в государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы?

В государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы может быть отказано в случае, если:

- общественная экологическая экспертиза ранее была дважды проведе­на в отношении объекта общественной экологической экспертизы;

- общественная экологическая экспертиза проводилась в отношении объекта, сведения о котором составляют государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну;

- порядок государственной регистрации общественной организации не соответствует установленному законом;

- устав общественной организации, организующей и проводящей обще­ственную экологическую экспертизу, не соответствует установленным тре­бованиям;

- не выполнены требования к содержанию заявления о проведении об­щественной и экологической экспертизы.

Указанный перечень оснований отказа в государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы предус­мотрен статьей 24 Федерального закона «Об экологической экспертизе» и является исчерпывающим. Следовательно, по иным основаниям не может быть отказано в государственной регистрации заявления о проведении об­щественной экологической экспертизы.

1 каких условиях заключение общественной экологической мертизы приобретает юридическую силу?

Заключение общественной экологической экспертизы приобретает юри-ческую силу после его утверждения специально уполномоченным государ-венным органом в области экологической экспертизы. В этих случаях на ру-эводителя и членов экспертной комиссии общественной экологической кепертизы распространяются установленные законом формы ответственнос-[ за допущенные правонарушения.

<а/сов порядок финансирования экологической экспертизы?

Финансирование государственной экологической экспертизы, в том числе повторного проведения, ведется за счет средств заказчика документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, в полном соответст-яи со сметой расходов и порядком проведения такой экспертизы, определяе­мыми осуществляющим экологическую экспертизу специально уполномочен­ным государственным органом.

Финансирование общественной экологической экспертизы происходит |за счет собственных средств общественных организаций (объединений), об-щественных экологических и других фондов, целевых добровольных денеж-|ных взносов граждан и организаций, а также за счет средств, выделяемых на |основании решений соответствующих органов местного самоуправления.

Какие существуют виды нарушений jзаконодательства РФ об экологической экспертизе?

Федеральным законом «Об экологической экспертизе» предусмотрены рследующие виды нарушений законодательства заказчиком документации, под-I лежащей экологической экспертизе, и другими заинтересованными лицами:

- непредставление документации на экологическую экспертизу;

- фальсификация материалов, сведений и данных, представляемых на экологическую экспертизу, а также сведений о результатах ее проведения;

принуждение эксперта экологической экспертизы к подготовке заве-|;домо ложного заключения;

- создание препятствий организации и проведению экологической экс-«Пертизы;

уклонение от представления специально уполномоченным государст­венным органам в области экологической экспертизы и общественным ор-анизациям, организующим и проводящим экологическую экспертизу, не-бходимых материалов, сведений и данных;

- реализация объекта экологической экспертизы без положительного за-очения государственной экологической экспертизы;

- осуществление хозяйственной и иной деятельности, не соответствую-[ той документации, которая получила положительное заключение госу-гвенной экологической экспертизы.

К нарушениям законодательства РФ об экологической экспертизе руко-ями специально уполномоченных государственных органов и руково-

дителями экспертных комиссий государственной экологической экспертизы

относятся:

- нарушение установленных Федеральным законом «Об экологической экспертизе» правил и порядка проведения государственной экологической экспертизы;

- нарушение правил формирования и организации деятельности экс­пертных комиссий государственной экологической экспертизы;

- неисполнение установленных указанным Законом для специально уполномоченного государственного органа в области экологической экс­пертизы обязанностей;

- нарушение установленного порядка расходования перечисленных за­казчиком документации средств на проведение государственной экологичес­кой экспертизы;

- несоответствие оплаты выполненных работ их объему и качеству;

- необоснованность материалов по учету выводов общественной эколо­гической экспертизы и поступивших от органов местного самоуправления общественных организаций, граждан аргументированных предложений по экологическим аспектам хозяйственной и иной деятельности, которая под­лежит государственной экологической экспертизе.

Нарушениями законодательства РФ в области экологической эксперти­зы со стороны руководителей экспертной комиссии и ее экспертов является:

- нарушение требований законодательства РФ об экологической экспер­тизе и законодательства субъектов Российской Федерации об экологической экспертизе, а также законодательства Российской Федерации об охране ок­ружающей природной среды, стандартов и иных нормативно-технических документов;

- необоснованность выводов заключения экологической экспертизы;

- фальсификация таких выводов;

- сокрытие от специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы или от общественной организации (объ­единения), организующих проведение экологической экспертизы, сведе­ний, исключающих возможность быть экспертом государственной экологи­ческой экспертизы.

Среди нарушений законодательства РФ об экологической экспертизе должностными лицами государственных органов исполнительной власти и ор­ганов федерального надзора и контроля, а также органов местного самоуправ­ления указываются:

- фальсификация сведений и данных о результатах проведения экологи­ческой экспертизы;

- выдача разрешений на специальное природопользование или неосуще­ствление иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую природную среду, без положительного заклю­чения государственной экологической экспертизы;

- организация или проведение экологической экспертизы неправомочны-на то органами, организациями и общественными организациями (объе-<ениями);

- прямое или косвенное вмешательство в работу специально уполномочен->1х государственных органов в области экологической экспертизы, эксперт-•IX комиссий и экспертов экологической экспертизы в целях оказания влия-|мя на ход и результаты проведения государственной или общественной

логической экспертизы;

- незаконный отказ от государственной регистрации заявлений о прове-ении общественной экологической экспертизы.

, Нарушениями законодательства РФ об экологической экспертизе со эроны банковских организаций, их должностных лиц, иных юридических рщц, а также граждан считается финансирование и кредитование объекта Экологической экспертизы без положительного заключения государствен­ной экологической экспертизы. ||fc. Указанный перечень нарушений законодательства об экологической «'экспертизе, предусмотренный Федеральным законом «Об экологической ^экспертизе», не является исчерпывающим. Законодательством Российской |рфедерации, равно как и законодательством субъектов Российской Федера-\*Цции, могут быть установлены иные виды нарушений законодательства об и Экологической экспертизе.

Какие виды юридической ответственности за нарушение ^законодательства об экологической экспертизе

предусмотрены Федеральным законом |?<Юб экологической экспертизе»?

Й> Федеральным законом «Об экологической экспертизе» предусмотрены Цчетыре вида юридической ответственности за нарушения законодательства ;5; Об экологической экспертизе:

/р/ уголовная ответственность лиц, виновных в совершении нарушения ^законодательства РФ об экологической экспертизе или в нарушении, по-щдаекшем за собой тяжкие прямые или косвенные экологические и иные по-.УЦеледствия, в соответствии с УК РФ;

''"\*'' административная ответственность лиц, виновных в совершении на-ушений, которые указаны в статье 30 Федерального закона (перечисленные лше нарушения), если эти нарушения не влекут за собой уголовную ответ-гвенность;

материальная ответственность должностных лиц, экспертов экологиче-эй экспертизы, консультантов и иных работников, по вине которых органы Дологической экспертизы и заказчик документации, подлежащей экологиче-эй экспертизе, понесли расходы в связи с возмещением вреда, причиненно-> неправомерными действиями в области экологической экспертизы; гражданско-правовая ответственность. Граждане и юридические лица, которых были нарушены экологической экспертизой, заказчиками до-лентации, подлежащей экологической экспертизе, и иными заинтересо-

ванными лицами в результате неисполнения последними законодательства Российской Федерации об экологической экспертизе, могут требовать возме­щения им убытков в установленном гражданским законодательством Россий­ской Федерации порядке. Моральный вред, причиненный гражданину непра­вомерными действиями в области экологической экспертизы, также подлежит компенсации причинителем вреда в порядке, предусмотренном гражданским законодательством РФ.

В данном Законе ничего не сказано о дисциплинарной ответственности ра­бочих и служащих за нарушения законодательства об экологической эксперти­зе. Представляется, что такая ответственность рабочих и служащих, виновных в совершении указанных правонарушений, также может иметь место при соблю­дении требований, предусмотренных законодательством о труде.

ю 10

[ОНОМИКО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ [РИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Каковы задачи экономического механизма охраны окружающей природной среды?

Действующим законодательством, в частности статьей 15 Закона «Об охране окружающей при­родной среды», определены следующие задачи экономического механизма охраны окружающей природной среды:

- планирование и финансирование природо-охранительных мероприятий;

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

- установление нормативов платы и размеров платежей за использование природных ресурсов, выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окру­жающую природную среду, размещение отходов и другие виды вредного воздействия;

- предоставление предприятиям, учреждени­ям и организациям, а также гражданам налого­вых, кредитных и иных льгот при внедрении ими малоотходных и ресурсосберегающих технологий и нетрадиционных видов энергии, осуществлении других эффективных мер по охране окружающей природной среды;

- возмещение вреда, причиненного окружа­ющей природной среде и здоровью человека.

Государственные природоохранительные органы РФ совместно с органами государственной статистики и с природопользователями ведут количествен­ный и качественный учет природных ресурсов и вторичного сырья, определя­ют их социально-экономическую оценку. На государственные природоохра­нительные органы возлагается ведение государственного земельного, водного, лесного кадастров, государственных кадастров недр, животного мира, особо охраняемых природных территорий и объектов.

порядок планирования и финансирования мероприятий по охране окружающей природной среды?

Планирование мероприятий по охране окружающей природной среды и природопользованию осуществляется в рамках составления программ, про­гнозов социально-экономического развития на основе государственной эко­логической программы, с учетом природоресурсного потенциала отдельных регионов.

Финансирование мероприятий по охране окружающей природной среды производится за счет:

- федерального бюджета, бюджета субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

- средств предприятий, учреждений и организаций;

- федерального, республиканских, краевых, областных, местных эколо­гических фондов;

- фондов экологического страхования;

- кредитов банков;

- добровольных взносов населения, иностранных юридических лиц и граждан, а также других источников.

Платность природопользования и ее виды

Платность природопользования подразумевает взимание платы за при­родные ресурсы, за загрязнение окружающей природной среды и за другие виды воздействия.

Плата за природные ресурсы взимается:

- за право пользования природными ресурсами в пределах установлен­ных лимитов;

- за сверхлимитное и нерациональное использование природных ресурсов;

- на воспроизводство и охрану природных ресурсов.

Плата за загрязнение окружающей природной среды взимается:

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

- за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и дру­гие виды загрязнений сверх установленных лимитов.

Внесение платы за использование природных ресурсов не освобождает природопользователей от выполнения мероприятий по охране окружающей природной среды и возмещения вреда, причиненного экологическим право­нарушением.

tip такое экологические фонды и для чего они создаются?

Экологические фонды создаются для решения неотложных природо-\_ранных задач, восстановления потерь в окружающей природной среде, вмпенсации причиненного вреда и других природоохранных задач. Они Ьедставляют собой единую систему внебюджетных государственных эколо-рческих фондов, объединяющую федеральный экологический фонд, рее-^ликанские, краевые, областные и местные фонды.

|а счет каких источников образуются экологические фонды?

Экологические фонды образуются за счет средств, поступающих от пред-риятий, учреждений, организаций, граждан, а также иностранных юриди-ских и физических лиц, в том числе:

It - платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую при-Ьдную среду, размещение отходов и другие виды загрязнений;

- сумм, полученных по искам о возмещении вреда, и штрафов за эколо-Ические правонарушения;

- средств от реализации конфискованных орудий охоты и рыболовства, бытой с их помощью продукции;

- полученных в виде дивидендов, процентов по вкладам, банковским де-|(озитам, от долевого использования собственных средств фонда в деятель-•сти предприятий и иных юридических лиц;

- инвалютных поступлений от иностранных юридических и физических лиц.

чем состоит экономическое стимулирование | рхраны окружающей природной среды?

Экономическое стимулирование рационального природопользования и [раны окружающей природной среды осуществляется путем:

- установления налоговых и иных льгот, предоставляемых государствен-M и другим предприятиям, учреждениям и организациям при внедрении оотходных и безотходных технологий и производств, использовании >ричных ресурсов, осуществлении другой деятельности, обеспечивающей ;родоохранительный эффект; .— освобождения от налогообложения экологических фондов;

- передачи части средств экологических фондов на договорных услови-под процентные займы предприятиям, учреждениям, организациям и щнам для реализации мер по гарантированному снижению выбросов и юов загрязняющих веществ;

установления повышенных норм амортизации основных производст-;ных природоохранительных фондов; '••— применения поощрительных цен и надбавок на экологически чистую

-дукцию;

- введения специального налогообложения экологически вредной про-[ии, а также продукции, выпускаемой с применением экологически :ных технологий;

- применения льготного кредитования предприятий, учреждений, орга­низаций независимо от форм собственности, эффективно осуществляющих охрану окружающей природной среды.

Приведенный перечень мер экономического стимулирования рацио­нального природопользования и охраны окружающей природной среды, предусмотренных Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды» (ст. 24), не является исчерпывающим. Законодательством Россий­ской Федерации и ее субъектов могут быть установлены и другие виды эко­номического стимулирования охраны окружающей природной среды.

Что понимается под лимитами на природопользование?

Лимиты на природопользование - это система экологических ограничений по территориям, представляющая собой установленные предприятиям-при-родопользователям на определенный срок объемы предельного использова­ния (изъятия) природных ресурсов, предельных выбросов и сбросов загрязня­ющих веществ в окружающую природную среду и размещения отходов производства.

Такие лимиты устанавливаются специально уполномоченными государ­ственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды исходя из необходимости поэтапного достижения норма­тивных объемов использования природных ресурсов, предельно допустимых выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную сре­ду и нормативных объемов размещения отходов производства с учетом эко­логической обстановки в регионе.

Что такое экологическое страхование?

Законом «Об охране окружающей природной среды» (ст. 23) предусматри­вается осуществление добровольного и обязательного экологического страхо­вания предприятий, учреждений, организаций, а также граждан, объектов их собственности, доходов на случай экологического и стихийного бедствия, ава­рий и катастроф.

Как предусмотрено Основными направлениями развития национальной системы страхования в Российской Федерации в 1998-2000 годах, утвержден­ными Постановлением Правительства РФ от 1 октября 1998 г. № 1139, стра­хование предоставляет гарантии восстановления нарушенных имуществен­ных интересов в случае непредвиденных природных, техногенных и иных явлений, оказывает позитивное влияние на укрепление финансов государ­ства. Оно не только освобождает бюджет от расходов на возмещение убытков при наступлении страховых случаев, но и является одним из наиболее ста­бильных источников долгосрочных инвестиций. В нерыночной системе хо­зяйствования, отмечается в данном нормативом акте, возмещение ущерба в основном осуществлялось государством, которое из бюджета выделяло сред­ства на восстановление разрушенных предприятий, жилья, ликвидацию по­следствий стихийных бедствий и другие аналогичные цели, а система страхо­вания играла вспомогательную роль. Для современной же России ускоренное

j развитие страхования как механизма защиты имущественных интересов лиц

'становится особенно значимым.

В связи с этим особенно важным является создание в Российской Феде­рации эффективной системы страховой защиты имущественных интересов граждан и юридических лиц, обеспечивающей:

- реальную компенсацию убытков (ущерба, вреда), причиняемых в ре­зультате непредвиденных природных явлений, техногенных аварий и ката­строф и негативных социальных обстоятельств, за счет резервов страховых организаций при снижении нагрузки на бюджет;

- формирование необходимой для экономического роста надежной и ус­тойчивой хозяйственной среды;

- максимальное использование страхования как источника инвестици-, онных ресурсов.

Что представляют собой договоры на комплексное природопользование?

Согласно статье 18 Закона «Об охране окружающей природной среды» договор на комплексное природопользование заключается между природо-пользователем и исполнительным органом власти края, области, автоном­ной области, автономного округа, района, города на основе заключения эко­логической экспертизы на предполагаемую хозяйственную или иную деятельность и лицензии (разрешения) на комплексное природопользова­ние. Таким договором предусматриваются условия и порядок использования природных ресурсов, права и обязанности природопользователя, размеры платежей за пользование природными ресурсами, ответственность сторон и ! возмещение вреда, порядок разрешения споров.

Каков порядок выдачи лицензий

на комплексное природопользование?

Лицензии на такое природопользование выдаются природопользователю i специально уполномоченным на то государственным органом Российской Фе-I дерации в области охраны окружающей природной среды с указанием видов, ^объемов и лимитов хозяйственной деятельности по использованию природных I ресурсов; экологических требований, при которых допускается использование рприродных ресурсов; последствий несоблюдения этих требований.

Тема 11

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ

Что такое экологический контроль и каковы его виды?

Экологический контроль - это определенный вид деятельности государственных и обществен­ных органов по наблюдению за состоянием окру­жающей природной среды, ее изменениями под влиянием хозяйственной и иной деятельности, проверке выполнения планов и мероприятий по охране природы, рациональному использованию природных ресурсов, оздоровлению природы, со­блюдению требований природоохранного зако­нодательства и нормативов качества окружающей природной среды.

Различаются следующие виды экологическо­го контроля: государственный, производствен­ный, общественный.

Какие органы осуществляют государственный экологический контроль и каковы их полномочия?

Государственный экологический контроль осуществляется государственными органами об­щей компетенции, а также специально уполномо­ченными органами Российскбй Федерации и ее субъектов. Важнейшими их них являются: Мини­стерство природных ресурсов РФ, Федеральная служба России по гидрометеорологии и монито­рингу окружающей среды и их органы на местах.

Должностные лица органов государственного экологического контроля имеют право в уста­новленном порядке:

- посещать предприятия, учреждения, организации, независимо от форм собственности и подчинения, включая воинские части, специальные объек­ты и службы Вооруженных Сил, органов внутренних дел и государствен­ной безопасности, знакомиться с документами, результатами анализов, иными материалами, необходимыми для выполнения их служебных обязан­ностей;

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

- выдавать разрешения на право выброса, сброса, размещения вредных веществ;

- устанавливать, по согласованию с органами санитарно-эпидемиологи-ческого надзора нормативы выбросов, сбросов вредных веществ стационар­ными источниками загрязнения окружающей природной среды;

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

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

- привлекать в установленном порядке к административной ответствен­ности виновных лиц, направлять материалы о привлечении их к дисципли­нарной, административной или уголовной ответственности, предъявлять в суд или арбитражный суд иски о возмещении вреда, причиненного окружающей природной среде или здоровью человека нарушениями природоохранитель-ного законодательства;

- принимать решения об ограничении, приостановлении, прекращении работы предприятий, сооружений, иных объектов и любой деятельности, причиняющей вред окружающей природной среде и несущей потенциаль­ную опасность для здоровья человека.

Решения указанных органов обязательны для исполнения. Они могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд.

Как осуществляется производственный экологический контроль?

Производственный экологический контроль осуществляется экологиче­ской службой предприятия, учреждения, организации. Он имеет задачей проверку выполнения планов и мероприятий по охране природы и оздоров-• лению окружающей среды, рациональному использованию и воспроизвод-ству природных ресурсов, соблюдения нормативов качества окружающей ' природной среды, выполнения требований природоохранительного законо-|дательства. Порядок организации производственного экологического кон-Цтроля регулируется положениями, утверждаемыми самими предприятиями,

учреждениями и организациями на основании Закона «Об охране окружаю­щей природной среды».

Как осуществляется

общественный экологический контроль?

Общественный экологический контроль осуществляется профессиональ­ными союзами Российской Федерации и иными общественными организаци­ями, трудовыми коллективами, гражданами. Его задача - проверка выполне­ния требований природоохранительного законодательства министерствами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, независимо от их формы собственности и подчиненности, должностными лицами и гражда­нами. Порядок проведения общественного экологического контроля регулиру­ется Законом «Об охране окружающей природной среды», законодательством о профессиональных союзах Российской Федерации и других общественных организациях.

Тема 12

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Что такое экологическое правонарушение?

Под экологическим правонарушением пони­мается виновное противоправное деяние, нару­шающее природоохранительное законодательст­во и причиняющее вред окружающей природной среде и здоровью человека.

Каковы существуют виды юридической ответственности за экологическое правонарушение ?

Должностные лица и граждане, совершившие экологическое правонарушение, несут дисципли­нарную, материальную, гражданско-правовую, административную, уголовную ответственность.

Предприятия, организации и учреждения за совершенные экологические правонарушения не­сут административную и гражданско-правовую ответственность.

в чем состоит

дисциплинарная ответственность

за экологические правонарушения?

Должностные лица и другие работники пред­приятий, учреждений, организаций в соответст­вии с положениями, уставами, правилами внут­реннего распорядка и другими нормативными актами несут дисциплинарную ответственность. Статьей 136 КЗоТ предусмотрены следующие меры дисциплинарных взысканий за те или иные нарушения трудовой дисциплины: замечание, выговор, строгий выговор, увольнение. Законода-

тельством о дисциплинарной ответственности могут быть установлены для отдельных категорий работников и другие дисциплинарные взыскания. За­коном «Об охране окружающей природной среды» (п. 2 ст. 82) установлено, что руководители предприятий, учреждений, организаций и иные виновные работники могут быть полностью или частично лишены премий или иных средств поощрения за невыполнение планов и мероприятий по охране при­роды, нарушение нормативов качества окружающей природной среды или природоохранительного законодательства.

Что понимается под материальной ответственностью за экологические правонарушения?

Материальная ответственность за экологические правонарушения — это определенная трудовым, а не гражданским законодательством имуществен­ная ответственность должностных лиц и иных работников, по вине которых предприятие, учреждение, организация понесли расходы, связанные с воз­мещением причиненного экологическим правонарушением вреда.

Эта ответственность носит регрессивный характер и имеет целью возме­щение предприятиям, учреждениям и организациям понесенных имущест­венных потерь по вине неправомерных действий их работников.

Трудовое законодательство подробно регламентирует порядок и условия материальной ответственности рабочих и служащих. Они, согласно ста­тье 118 КЗоТ, несут такую ответственность лишь при условии, что причи­ненный ими ущерб произошел при исполнении ими своих трудовых обязан­ностей и по их вине. Другой особенностью этой ответственности, отличающей ее от имущественной ответственности по гражданскому зако­нодательству, является то, что она носит, как правило, ограниченный харак­тер. Ее размеры чаще всего лимитируются определенной частью заработка, тогда как имущественная ответственность по ГК РФ характеризуется возме­щением обычно в полном объеме, включая упущенную выгоду.

Статьей 118 КЗоТ предусматривается, что при определении ущерба, при­чиненного рабочими и служащими при исполнении ими трудовых обязанно­стей, учитывается только прямой ущерб, а неполученные доходы (т.е. упу­щенная выгода) не учитываются. Не допускается возложение на рабочего или служащего ответственности за такой ущерб, который может быть отнесен к категории нормального производственного риска. При этом на администра­цию предприятия, учреждения, организации возлагается обязанность создать рабочим и служащим условия, необходимые для нормальной работы и обес­печения полной сохранности вверенного им имущества.

Рабочий или служащий, причинивший ущерб предприятию, учрежде­нию, организации, может добровольно возместить его полностью или час­тично. С согласия администрации он вправе передать для возмещения ущер­ба равноценное имущество или исправить повреждение.

По действующему законодательству рабочие и служащие несут материаль­ную ответственность в размере действительного ущерба, но не свыше среднего

месячного заработка. Случаи полного возмещения ущерба предусмотрены стать­ей 121 КЗоТ:

- когда ущерб причинен преступными действиями работника, установ­ленными приговором суда;

- когда в соответствии с законодательством на работника возлагается полная материальная ответственность;

- когда между работником и администрацией заключен договор о пол­ной материальной ответственности за необеспечение сохранности имущест­ва и других ценностей, переданных ему для хранения или других целей;

- когда ущерб причинен не при исполнении трудовых обязанностей;

- когда ущерб причинен работником, находившимся в нетрезвом состо­янии, и др.

Что понимается под гражданско-правовой ответственностью за экологические правонарушения?

Гражданско-правовая ответственность за экологические правонаруше­ния - это имущественная ответственность граждан и юридических лиц за вред, причиненный окружающей природной среде, здоровью и имуществу граждан и иных субъектов загрязнением окружающей среды, порчей, унич­тожением, повреждением, нерациональным использованием природных ре­сурсов, разрушением естественных экологических систем и другими эколо­гическими правонарушениями. Такая ответственность устанавливается в соответствии в основном с нормами, содержащимися в гражданском и эко­логическом законодательстве. Возмещению вреда, причиненного экологи­ческим правонарушением, посвящен самостоятельный раздел Закона «Об охране окружающей природной среды» (раздел XIV), в ст. 86 которого предусмотрено, что причинившие такой вред предприятия, учреждения, ор­ганизации и граждане обязаны возместить его в полном объеме в соответст­вии с действующим законодательством. Согласно гражданскому законода­тельству имущественная ответственность за противоправное причинение вреда состоит в полном возмещении нанесенного ущерба, включая упущен­ную выгоду.

Возмещение вреда, причиненного окружающей природной среде в ре­зультате экологического правонарушения, говорится в ст. 87 Закона «Об ох­ране окружающей природной среды», производится добровольно либо по решению суда или арбитражного суда в соответствии с утвержденными в ус­тановленном порядке таксами и методиками исчисления размера ущерба, а при их отсутствии - по фактическим затратам на восстановление нару-'.. шейного состояния окружающей природной среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды. Сумма ущерба, взыскиваемая по решению суда или арбитражного суда, возмещается потерпевшей стороне (гражданину, предприятию, учреждению, организации) для принятия мер по восстановлению потерь в окружающей природной среде либо перечисля­ется в государственный экологический фонд, если природный объект, кото­рому причинен вред, находится в общем пользовании. При наличии не-

скольких причинителей вреда взыскание производится в соответствии с до­лей каждого в причинении вреда. С согласия сторон по решению суда или арбитражного суда вред может быть возмещен в натуре путем возложения на ответчика обязанности по восстановлению окружающей природной среды за счет его сил и средств.

Особый порядок предусмотрен для имущественной ответственности за вред, причиненный источником повышенной опасности. Статьей 1064 ГК РФ применительно ко всякому вреду, причиненному личности или имуществу граждан, а также вреду, причиненному имуществу юридического лица, опре­делено, что такой вред подлежит возмещению в полном объеме лицом, его причинившим. Лицо, причинившее вред, освобождается от ответственности, если докажет, что вред причинен не по его вине. Однако законом может быть предусмотрено возмещение вреда и при отсутствии вины причинителя. Так, ст. 1079 ГК РФ устанавливает, что юридические лица и граждане, деятель­ность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (исполь­зование транспортных средств, механизмов, электрической энергии, взрывча­тых веществ, сильнодействующих ядов и т.п.; осуществление строительной и иной связанной с нею деятельности и др.), обязаны возместить вред, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потер­певшего. Владелец источника повышенной опасности может быть освобож­ден от ответственности полностью или частично по основаниям, предусмот­ренным ГК РФ (при грубой неосторожности потерпевшего, а также с учетом имущественного положения гражданина — причинителя вреда), за исключе­нием случаев, когда вред причинен действиями, совершенными умышленно.

Какова административная ответственность за экологические правонарушения?

Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (ст. 24) предус­матривает за совершение административных правонарушений следующие виды административных взысканий:

предупреждение;

штраф;

возмездное .изъятие предмета, явившегося орудием совершения или не­посредственным рбъектом административного правонарушения;

конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосред­ственным объектом административного правонарушения;

лишение специального права, предоставленного данному гражданину (права управления транспортным средством, права охоты);

исправительные работы;

административный арест.

При этом предусмотрено (ст. 25 КоАП), что возмездное изъятие и конфис­кация предметов, имеющих большое значение в сфере охраны окружающей природной среды, особенно дикой фауны, могут применяться в качестве ос­новных и дополнительных административных взысканий, тогда как другие ад­министративные взыскания могут применяться только в качестве основных.

: • • За одно административное правонарушение может быть наложено ос-: новное либо основное и дополнительное взыскание. При наложении адми­нистративного взыскания учитываются характер совершенного правонару­шения, личность нарушителя, степень его вины, имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность.

В Законе «Об охране окружающей природной среды» предусмотрены следующие виды экологических правонарушений, влекущих администра­тивную ответственность:

несоблюдение стандартов, норм и иных нормативов качества окружаю­щей природной среды;

невыполнение обязанностей по проведению государственной экологиче­ской экспертизы, несоблюдение требований, содержащихся в заключении экологической экспертизы, а также предоставление заведомо неправильных и необоснованных экспертных заключений;

нарушение экологических требований при планировании, технико-эко­номическом обосновании, проектировании, размещении, строительстве, ре­конструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооруже­ний, технологических линий и иных объектов;

загрязнение окружающей природной среды и причинение вследствие этого вреда здоровью человека, растительному и животному миру, имущест­ву граждан и юридических лиц;

порча, повреждение природных объектов, в том числе памятников при­роды, истощение и разрушение природно-заповедных комплексов и естест­венных экологических систем;

нарушение установленного порядка или правил добывания, сбора, заго­товки, продажи, скупки, приобретения, обмена, пересылки, ввоза и вывоза за границу объектов растительного и животного мира, их продуктов, а так­же ботанических, зоологических и минералогических коллекций;

невыполнение обязательных мер по восстановлению нарушенной окру­жающей природной среды и воспроизводству природных ресурсов;

неподчинение предписаниям органов, осуществляющих государственный экологический контроль;

нарушение экологических требований по обезвреживанию, переработке, утилизации, складированию или захоронению производственных и бытовых отходов;

несоблюдение экологических требований при использовании в народ­ном хозяйстве и захоронении радиоактивных материалов, химических и иных вредных веществ;

превышение установленных уровней радиационного воздействия и др.

Административным правонарушениям в области охраны окружающей природной среды и ответственности за их совершение посвящена специаль­ная глава (гл. 7) Кодекса об административных правонарушениях.

Какая существует уголовная ответственность за нарушения экологического законодательства?

Уголовная ответственность за нарушения экологического законодатель­ства может быть установлена только в случаях, прямо предусмотренных Уго­ловным кодексом Российской Федерации. Новые законы, предусматриваю­щие уголовную ответственность, подлежат включению в УК РФ.

Экологическим преступлением признается совершенное общественно опасное деяние, запрещенное Уголовным кодексом под угрозой наказания. Таковыми являются:

- нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ;

- нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов;

- нарушение правил безопасности при обращении с микробиологичес­кими либо другими биологическими агентами или токсинами;

- нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений;

- загрязнение вод;

- загрязнение морской среды;

- нарушение законодательства Российской Федерации о континентальном шельфе и об исключительной экологической зоне Российской Федерации;

- порча земли;

- нарушение правил охраны и использования недр;

- незаконная добыча водных животных и растений;

- нарушение правил охраны рыбных запасов;

- незаконная охота;

- другие общественно опасные деяния, предусмотренные главой 26 «Экологические преступления».

За совершение указанных общественно опасных деяний У К РФ установ­лены те или иные виды уголовной ответственности:

- нарушение правил охраны окружающей среды при проектирова­нии, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации про­мышленных, сельскохозяйственных, научных и иных объектов лицами, от­ветственными за соблюдение этих правил, если это повлекло существенное изменение радиоактивного фона, причинение вреда здоровью человека, массовую гибель животных либо иные тяжкие последствия, - наказывается лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать опреде­ленные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового (ст. 246);

- загрязнение, засорение, истощение поверхностных или подземных вод, источников питьевого водоснабжения либо иное изменение их природ­ных свойств, если эти деяния повлекли причинение существенного вреда животному или растительному миру, рыбным запасам, лесному или сель­скому хозяйству, - наказываются штрафом в размере от ста до двухсот ми­нимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или ино-

unm nn IIRVY месяцев, либо лишением

„„ „„ „„„„„„

права занимать определенные должности или заниматься определенной де-''•' ятельностью на срок до пяти лет, либо исправительными работами на срок до одного года, либо арестом на срок до трех месяцев (ч. 1 ст. 250 УК РФ);

- те же действия, повлекшие причинение вреда здоровью человека или массовую гибель животных, а равно совершенные на территории заповедни­ка или заказника либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвы­чайной экологической ситуации, •- наказываются штрафом в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере зара­ботной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти ме­сяцев, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо лишением свободы на срок до трех лет (ч. 2 ст. 250);

- те же действия, повлекшие по неосторожности смерть человека, - нака­зываются лишением свободы на срок от двух до пяти лет (ч. 3 ст. 250 УК РФ).

Изучая данную тему, следует иметь в виду, что в новом Уголовном ко­дексе Российской Федерации предусмотрен ряд общественно опасных дей­ствий, так или иначе касающихся охраны окружающей природной среды, содержащихся в других главах У К.

Так, в статье 215 У К предусмотрена уголовная ответственность за нару­шение правил безопасности при размещении, проектировании, строитель­стве и эксплуатации объектов атомной энергетики, если это могло повлечь смерть человека или радиоактивное заражение окружающей среды. Такие действия наказываются штрафом в размере от двухсот до пятисот минималь­ных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохо­да осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо ограничением сво­боды на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься опреде­ленной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Те же действия, повлекшие по неосторожности смерть человека, радио­активное заражение окружающей среды или иные тяжкие последствия, на­казываются лишением свободы на срок от четырех до десяти лет с лишени­ем права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Статьей 237 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за сокры­тие или искажение информации о событиях, фактах или явлениях, создаю­щих опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды, совершенные лицом, обязанным обеспечивать население такой информаци­ей. Такие действия наказываются штрафом в размере от пятисот до семисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до семи месяцев, либо лише­нием свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определен­ные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового. Те же действия, совершенные лицом, занимающим го­сударственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно главой органа местного самоуправления либо если в результате таких действий причинен вред здо-

ровью человека или наступили иные тяжкие последствия, наказываются штрафом в размере от семисот до одной тысячи минимальных размеров оп­латы труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от семи месяцев до одного года либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или зани­маться определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

В статье 243 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за уничто­жение или повреждение памятников истории, культуры, природных ком­плексов или объектов, взятых под охрану государства, а также предметов или документов, имеющих историческую или культурную ценность. Такие действия наказываются штрафом в размере от двухсот до пятисот минималь­ных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохо­да осужденного за период от двух до пяти месяцев либо лишением свободы на срок до двух лет. Те же действия, совершенные в отношении особо цен­ных объектов или памятников общероссийского значения, наказываются штрафом в размере от семисот до одной тысячи минимальных размеров оп­латы труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от семи месяцев до одного года либо лишением свободы на срок до пяти лет.

В У К РФ 1996 года введен и такой состав преступных действий, как эко­цид, т.е. массовое уничтожение растительного или животного мира, отравле­ние атмосферы или водных ресурсов, а также совершение иных действий, способных вызвать экологическую катастрофу. Такие дейстпия наказывают­ся лишением свободы на срок от двенадцати до двадцати лет.

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Тема 13

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

Каковы особенности земли как природного объекта и ее экологической роли?

Земля является особо важным природным объектом, обладающим своей спецификой и оказывающим влияние и на другие природные объекты. Она и пространственный базис всякой деятельности, и главное средство производства в сельском и лесном хозяйстве. Она обладает та­кими уникальными свойствами, как ограничен­ность, неперемещаемость, незаменимость и др. Для земли как особо ценного природного объек­та характерна и такая особенность, как способ­ность при рациональном ее использовании не только восстанавливать свою производительную силу, но и увеличивать ее. Такое главнейшее свойство земли, особенно земли сельскохозяйст­венного назначения, как плодородие, при уме­лом, научно обоснованном ее использовании не уменьшается, а, наоборот, всемерно возрастает, что позволяет обеспечивать растущее население продовольствием, а промышленность — сельско­хозяйственным сырьем.

С землей как природным объектом органиче­ски связаны и другие компоненты окружающей природной среды - недра, воды, леса, животный и растительный мир, немыслимые вне земли и

без земли. Все это свидетельствует об исключительной важности земли как особого экологического объекта, и о том, что отношения по поводу его ис­пользования нуждаются в особом правовом регулировании и изучении.

При изучении данной темы следует также иметь в виду, что в норматив­ных актах, в литературе и хозяйственной практике различают такие органи­чески связанные понятия, как «земля» и «почва». Если понятие «земля» ох­ватывает ее как целостный природный объект, то термин «почва» означает лишь ее поверхностный слой. Оба этих понятия земли имеют определенное правовое значение в качестве самостоятельных объектов правового регули­рования. Так, говоря о таком важнейшем свойстве земли, как плодородие, имеют в виду именно ее поверхностный слой - почву, а не землю в целом, и тем более не ее недра. Именно исходя из особой значимости охраны почв и повышения их плодородия, разработана и утверждена особая программа «Повышение плодородия почв России» («Плодородие») на 1992-1995 годы и на период до 2000 года, государственным заказчиком которой является Ми­нистерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации.

Каковы цели и задачи охраны земель?

Охрана земель, представляющая собой систему правовых, организаци­онных, экономических и других мероприятий, направленных на их рацио­нальное использование, предотвращение необоснованных изъятий земель из сельскохозяйственного оборота, защиту от вредных воздействий, а также на восстановление продуктивности земель, на воспроизводство и повыше­ние плодородия почв, имеет цели:

- предотвратить деградацию и нарушение земель, другие неблагоприят­ные последствия хозяйственной деятельности путем стимулирования при­родоохранных технологий производства, введения компенсационных вы­плат собственникам земли, землевладельцам, землепользователям и арендаторам за ухудшение качества их земель, если это вызвано хозяйствен­ной деятельностью других собственников земли, землевладельцев, земле­пользователей и арендаторов независимо от состояния земель и экологичес­кой обстановки в целом;

- обеспечить улучшение и восстановление земель, подвергшихся дегра­дации или нарушению;

- создать механизм учета и проверки экологического состояния земель, а также обеспечить собственников земли, земледельцев, землепользователей и арендаторов экологическими нормативами режимов оптимального ис­пользования земельных участков.

Каково содержание охраны земель?

Охрана земель включает:

- рациональную организацию территории;

- восстановление и повышение плодородия почв, а также других полез­ных свойств земли;

- защиту земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, забо­лачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения от­ходами производства, химическими и радиоактивными веществами, от дру­гих процессов разрушения;

- защиту от заражения сельскохозяйственных угодий и других земель ка­рантинными вредителями и болезнями растений, зарастания сорняками, ку­старниками и мелколесьем, от других процессов, ухудшающих культуртех-ническое состояние земель;

- рекультивацию нарушенных земель, восстановление их плодородия и других полезных свойств земли и своевременное вовлечение в хозяйствен­ный оборот;

- снятие, использование и сохранение плодородного слоя почвы при проведении работ, связанных с нарушением земель.

При невозможности в ближайшее время восстановить плодородие почв деградированных сельскохозяйственных угодий, земель, загрязненных хи­мическими и радиоактивными веществами свыше нормы допустимой кон­центрации, а также зараженных карантинными вредителями и болезнями растений, осуществляется консервация земель в порядке, устанавливаемом | Правительством Российской Федерации.

| Что такое мелиорация земель и каковы ее типы?

|j Как предусмотрено ст. 2 Федерального закона от 10 января 1996 г. «О ме-

|; лиорации земель», мелиорация земель - это коренное улучшение их путем

| проведения гидротехнических, культуртехнических, химических, противо-

| эрозионных, агролесомелиоративных, агротехнических и других мелиора-

| тивных мероприятий.

| В зависимости от характера мелиоративных мероприятий различают сле-

f • дующие типы мелиорации земель:

I гидромелиорация;

I агролесомелиорация;

1 культуртехническая мелиорация;

J: химическая мелиорация.

| При этом, как предусмотрено Законом, в составе отдельных типов мели-

| орации земель устанавливаются отдельные их виды.

э Гидромелиорация земель состоит в проведении комплекса мелиоратив-

): ных мероприятий, обеспечивающих коренное улучшение заболоченных, из-

•v лишне увлажненных, засушливых, эродированных, смытых и других земель,

| состояние которых зависит от воздействия воды.

| Агролесомелиорация земель - это комплекс мелиоративных мероприя-

; . тий, направленных на коренное улучшение земель посредством использова-

">. ния почвозащитных, водорегулирующих и иных свойств лесных насажде-

У ний. К этому типу мелиорации относятся такие ее виды: противоэрозийная,

f полезащитная, пастбищезащитная.

| Культуртехническая мелиорация земель определяется в Законе как про-

•<| ведение комплекса «мелиоративных мероприятий по коренному улучшению

земель», что едва ли можно признать удачным, поскольку это может быть от­несено и к любому другому типу мелиорации. Более показательно в этой связи подразделение данного типа мелиорации на отдельные ее виды. Тако­выми признаются Законом расчистка мелиорируемых земель от древесной и травянистой растительности, кочек, пней, мха; расчистка таких земель от камней и иных предметов; мелиоративная обработка солонцов, рыхление, пескование, глинование, землевание, плантаж и первичная обработка поч­вы; проведение иных культуртехнических работ.

Под химической мелиорацией земель понимается проведение комплекса мелиоративных мероприятий по улучшению химических и физических свойств почв. Такая мелиорация включает в себя известкование почв, фос-форитование и гипсование их.

Каковы полномочия Российской Федерации и ее субъектов в области мелиорации земель? К. полномочиям Российской Федерации отнесено:

- определение государственной политики в данной области;

- разработка и принятие федеральных законов и иных нормативных пра­вовых актов в области мелиорации земель и контроль за их соблюдением;

- владение, пользование, распоряжение и управление отнесенными к федеральной собственности государственными мелиоративными системами и отдельно расположенными гидротехническими сооружениями;

- финансирование мелиорации земель, обеспечиваемой отнесенными к федеральной собственности государственными мелиоративными системами и отдельно расположенными гидротехническими сооружениями;

- создание в установленном порядке специально уполномоченных госу­дарственных органов в области мелиорации земель;

- утверждение и реализация федеральных программ в данной области;

- утверждение стандартов, норм и правил в области мелиорации земель и контроль за их выполнением;

~ установление для субъектов РФ лимитов забора воды из каналов, во­дохранилищ, с помощью которых осуществляется межрегиональное водора-спределение;

- разрешение споров между субъектами РФ об использовании отнесен­ных к федеральной собственности государственных мелиоративных систем, и отдельно расположенных гидротехнических сооружений;

- проведение единой научно-технической политики в области мелиора­ции земель;

- иные полномочия, определенные Конституцией РФ и федеральными законами.

К полномочиям субъектов РФ отнесено:

- владение, пользование, распоряжение и управление отнесенными к их собственности государственными мелиоративными системами и отдельно расположенными гидротехническими сооружениями;

- разработка и принятие в соответствии с федеральными законами зако­нов и иных нормативных правовых актов в данной области;

- финансирование мелиорации земель, обеспечиваемой отнесенными к собственности субъектов РФ государственными мелиоративными система­ми и отдельно стоящими гидротехническими сооружениями;

- разработка, утверждение и реализация региональных (территориаль­ных) программ в области мелиорации земель и контроль за их выполнением;

- установление для граждан и юридических лиц лимитов забора воды из государственных мелиоративных систем и отнесенных к государственной собственности отдельно стоящих гидротехнических сооружений в пределах лимита водопотребления, выделенных субъектам Российской Федерации;

- иные полномочия, не отнесенные к ведению Российской Федерации.

Каковы полномочия органов местного самоуправления в области мелиорации земель?

Органы местного самоуправления могут осуществлять в данной области следующие полномочия:

- владение, пользование и распоряжение мелиоративными системами и отдельно расположенными гидротехническими сооружениями, находящи­мися в муниципальной собственности;

- обеспечение защиты окружающей природной среды при проведении мелиорации земель на соответствующей территории;

- участие в экспертизе проектов мелиоративных систем и отдельно рас­положенных гидротехнических сооружений;

- координация и регулирование в пределах своей компетенции деятель­ности граждан и юридических лиц в области мелиорации земель.

Какими нормативными актами регулируются отношения по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения?

Основополагающим нормативным актом в данной области является Феде­ральный закон от 16 июля 1998 г. «О государственном регулировании обеспе­чения плодородия земель сельскохозяйственного назначения». Им определе­ны полномочия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления, а также права и обязанности собственников, владельцев, пользователей, в том числе арендаторов земель­ных участков, в области обеспечения плодородия этой важнейшей категории земель, составляющей одно из основных богатств страны.

Какими нормативными актами регулируются отношения по применению химических веществ в сельском хозяйстве?

Применение в сельскохозяйственном производстве различного рода хи­мических веществ - пестицидов, гербицидов и других агрохимикатов, нару­шение установленных норм и правил представляет серьезную опасность для ппиполной соеды и здоровья населения. Этим и обусловлено

принятие в 1997 году специального Федерального закона «О безопасном применении пестицидов и агрохимикатов».

Законом «Об охране окружающей природной среды» (ст. 51) предусмотре­но, что предприятия, учреждения, организации, должностные лица и гражда­не обязаны соблюдать правила производства, хранения, транспортировки и применения химических веществ, используемых в сельском хозяйстве в каче­стве средств защиты растений, стимуляторов роста, минеральных удобрений, в иных отраслях народного хозяйства, выполнять установленные нормативы их использования, принимать меры к предупреждению вредных последствий их применения для здоровья человека, окружающей природной среды.

Госсанэпиднадзор Минздрава России совместно с Минсельхозпродом России периодически утверждает список химических препаратов, разрешен­ных для применения в сельском хозяйстве, и предельно допустимые нормы содержания остаточных химических веществ в продуктах питания. Приме­нение новых химических веществ, способных оказать прямое или косвенное влияние на здоровье человека, допускается только с разрешения Госсан-эпиднадзора Минздрава России. Запрещается применение токсичных хими­ческих препаратов, не подвергающихся распаду, активно воздействующих на организм человека и окружающую природную среду. Правила охраны ок­ружающей природной среды в интересах охраны здоровья человека от эко­логически вредного воздействия химических веществ, применяемых в на­родном хозяйстве, утверждаются специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окру­жающей природной среды, санэпидемнадзора.

Федеральным законом от 30 марта 1999 г. «О санитарно-эпидемиологи-ческом благополучии населения» предусмотрено, что в почвах городских и сельских поселений, сельскохозяйственных угодий содержание опасных для человека химических и биологических веществ, биологических и микроби­ологических организмов, а также уровень радиационного фона не должен превышать предельно допустимые концентрации (уровни), установленные санитарными правилами.

Что такое консервация земель и каковы ее цели?

Под консервацией земель понимается выведение их из хозяйственного оборота в целях сохранения и восстановления плодородия почв, улучшения природной среды и здоровья человека. Земли, выведенные из хозяйственно­го оборота в результате их консервации, сохраняются за собственниками земли, землевладельцами и землепользователями (при создании ими необ­ходимых условий для восстановления деградированных сельскохозяйствен­ных угодий) либо переводятся в земельный запас.

В зависимости от способа восстановления деградированных сельскохо­зяйственных угодий и степени загрязнения земель вместо консервации мо­жет вводиться специальный режим их использования или осуществляться изменение целевого назначения земель.

IКакие земли подлежат консервации?

Консервации подлежат сельскохозяйственные угодья с сильноэродиро­ванными, сильнозасоленными, сильнозаболоченными (в результате подтоп-ления или нарушения экологических требований) почвами, подверженные в большой степени опустыниванию, имеющие просадки поверхности вследст­вие добычи полезных ископаемых, оленьи пастбища с сильно нарушенным почвенно-растительным покровом в случаях, когда использование по целе­вому назначению земель с указанными признаками деградации приводит к дальнейшему развитию негативных процессов, ухудшению состояния почв и экологической обстановки, а также земли, загрязненные токсичными про­мышленными отходами свыше предельно допустимых уровней.

Какое порядок выявления деградированных сельскохозяйственных угодий и загрязненных земель?

Выявление таких угодий и земель производится путем обследований, проведенных по утвержденным методикам предприятиями, организациями, а также гражданами, получившими лицензии на эти обследования. В ходе таких обследований устанавливается местоположение и площадь земель, со­став угодий, их качественное состояние на момент выявления деградации и загрязнения, динамика их развития за последние 5-10 лет, причины этих негативных процессов. По результатам обследований изготовляются карты, картограммы, таблицы по видам и степени деградации и загрязнения зе­мель, заключения по дальнейшему использованию таких земель (введение специального режима использования, изменение целевого назначения, ре­комендуемый срок консервации и др.).

Решения о дальнейшем использовании деградированных сельскохозяй- , ственных угодий и загрязненных земель принимаются местной администра­цией, в ведении которой находятся эти земли, или по ее поручению соответ­ствующими исполнительными и распорядительными органами.

Каковы цели и виды экологического стимулирования рационального использования и охраны земель?

Экологическое стимулирование рационального использования и охраны земель имеет целью повышение заинтересованности собственников земли,

; землевладельцев, землепользователей и арендаторов в сохранении и воспро-

; изводстве плодородия почв, защите земель от негативных последствий про-

• изводственной деятельности.

Экономическое стимулирование рационального использования и охра­ны земель осуществляется путем:

; - выделения средств республиканского или местного бюджетов для вос­становления земель, нарушенных не по вине лиц, использующих эти земли;

J - освобождения от платы за земельные участки, находящиеся в стадии

: сельскохозяйственного освоения, в период, предусмотренный проектом

|: производства работ;

- частичной компенсации из средств бюджета снижения дохода в ре­зультате временной консервации земель;

- поощрения граждан, ведущих крестьянское (фермерское) хозяйство, сельскохозяйственных производственных кооперативов и других формирова­ний, лесхозов и иных предприятий, а также их руководителей и специалистов за улучшение качества земель, повышение плодородия почв, продуктивности земель лесного фонда;

- установления повышенных цен на экологически чистую продукцию.

Каковы задачи государственного контроля за использованием и охраной земель?

Задачами государственного контроля за использованием и охраной земель являются обеспечение соблюдения всеми государственными и общественны­ми органами, государственными, кооперативными предприятиями, учрежде­ниями, организациями, а также гражданами требований действующего зако­нодательства в целях эффективного использования и охраны земель.

Какие органы осуществляют государственный контроль за использованием и охраной земель?

Государственный контроль за использованием и охраной земель осуще­ствляется органами государственной власти, Федеральной службой земель­ного кадастра и ее органами на местах и другими государственными орга­нами.

Как осуществляется государственный контроль за использованием и охраной земель?

Порядок осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель определяется Положением, утвержденным Постановлением Совета Министров - Правительства РФ от 23 декабря 1993 г. Этот порядок является обязательным для исполнения всеми физическими, должностными и юридическими лицами.

Положением о порядке осуществления государственного контроля за ис­пользованием и охраной земель в Российской Федерации определены функ­ции органов, осуществляющих государственный контроль; права и обязанно­сти должностных лиц органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель; порядок наложения штрафов за нару­шения земельного законодательства.

Тема 14

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ВОД

Какова роль вод в удовлетворении экономических, социальных, физиологических, экологических и иных потребностей человеческого общества?

Воды - важнейший компонент окружающей природной среды. Они являются возобновляе­мым, ограниченным и весьма уязвимым природ­ным ресурсом, играющим первостепенную роль в обеспечении становления и нормального разви­тия человеческого общества, удовлетворении его экономических, социальных, экологических и иных потребностей. Они охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

в каком значении употребляются

в законодательстве термины

«вода» и «воды»?

Под «водой» понимается химическое соеди­нение водорода и кислорода, существующее в жидком, твердом и газообразном состояниях, а под «водами» - вся вода, находящаяся в водных объектах, которыми является «сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа либо в недрах, имеющее границы, объем и черты водного режима» (ст. 1 Водного кодекса РФ).

Что понимается под водным законодательством?

Водное законодательство Российской Феде­рации состоит из Водного кодекса РФ и прини-

маемых в соответствии с ним федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных норматив­ных правовых актов субъектов Российской Федерации. Законы и иные нор­мативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить Водному кодексу РФ и принимаемым в соответствии с ним федеральным законам.

Каковы цели водного законодательства РФ?

Водное законодательство Российской Федерации регулирует водные от­ношения в целях обеспечения прав граждан на чистую воду и благоприят­ную водную среду; для поддержания оптимальных условий водопользова­ния, качества поверхностных и подземных вод, отвечающего санитарным и экологическим требованиям; защиты водных объектов от загрязнения, засо­рения и истощения; предотвращения или ликвидации вредного воздействия вод, а также сохранения биологического разнообразия водных экосистем.

Каковы полномочия Российской Федерации

в области использования и охраны водных объектов?

К полномочиям Российской Федерации в данной области, согласно ст. 65 Водного кодекса Российской Федерации, относятся:

- определение государственной политики в области использования и ох­раны водных объектов;

- владение, пользование и распоряжение водными объектами, отнесен­ными к федеральной собственности, и управление'водным фондом;

- разработка и принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, контроль за их соблюдением;

- проведение единой инвестиционной политики в области использова­ния и охраны водных объектов;

- разработка, утверждение и реализация государственных федеральных программ по использованию, восстановлению и охране водных объектов, а также федеральных государственных программ по предупреждению и лик­видации последствий вредного воздействия вод;

- разработка, согласование, государственная экспертиза, утверждение и реализация федеральных, в том числе бассейновых, схем комплексного ис­пользования и охраны водных ресурсов;

- проведение единой научно-технической политики, разработка и ут­верждение единой нормативно-методической базы, организация и финан­сирование фундаментальных и прикладных научных исследований в облас­ти использования и охраны водных объектов;

- установление порядка ведения и ведение государственного монито­ринга водных объектов, государственного водного кадастра, а также поряд­ка осуществления и осуществление государственного учета поверхностных и подземных вод;

- установление порядка использования водных объектов;

- установление порядка выдачи, оформления, регистрации и выдача ли­цензии на водопользование и распорядительной лицензии;

- определение принципов экономического регулирования использова­ния, восстановления и охраны водных объектов; ' .- другие полномочия, предусмотренные водным законодательством.

Каковы полномочия по использованию и охране водных объектов у субъектов Российской Федерации?

К полномочиям субъектов Российской Федерации в области использова­ния и охраны водных объектов отнесено:

- владение, пользование, распоряжение и управление водными объекта­ми, находящимися в собственности субъектов РФ;

- разработка и принятие законов, иных нормативных правовых актов, регулирующих водные отношения в пределах территории субъекта РФ;

- участие в разработке, согласовании, государственной экспертизе и ре­ализации схем комплексного использования и охраны водных ресурсов на территории субъекта РФ;

- разработка, утверждение и реализация территориальных государственных программ по использованию, восстановлению и охране водных объектов;

- осуществление государственного контроля за использованием и охра­ной водных объектов;

- установление лимитов водопользования;

- проведение государственной экспертизы предпроектной и проектной документации на строительство и реконструкцию хозяйственных и других объектов, влияющих на состояние водных объектов на территории субъекта Российской Федерации;

- установление режимов наполнения и сработки водохранилищ, пропус­ка паводков на водных объектах, являющихся собственностью субъекта РФ;

- установление дифференцированных размеров платы, связанной с пользованием водными объектами;

- ограничение, приостановление и запрещение использования водных объектов, находящихся в собственности субъекта РФ, и др.

Каковы полномочия в области использования и охраны водных объектов у органов местного самоуправления?

Органам местного самоуправления могут передаваться отдельные госу­дарственные полномочия в области использования и охраны водных объек­тов в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также не­обходимые для их реализации материальные и финансовые средства. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Каковы основные принципы государственного управления в области использования и охраны водных объектов?

Государственное управление использованием и охраной водных объек­тов основывается на следующих принципах:

- устойчивое развитие (сбалансированное развитие экономики и улуч-'„ шение состояния окружающей природной среды);

- сочетание рационального использования и охраны всего бассейна вод­ного объекта и его части в границах Территорий отдельных субъектов Россий­ской Федерации (сочетание бассейнового и административно-территориаль­ного принципов);

- разграничение функций управления в области использования и охра­ны водных объектов и функций их хозяйственного использования.

Какова система органов исполнительной власти Российской Федерации в области использования и охраны водных объектов?

Государственное управление в области использования и охраны водных объектов осуществляют Правительство Российской Федерации и специально уполномоченный государственный орган управления использованием и ох­раной водного фонда (ст. 71 ВК РФ). Важные функции по рациональному использованию и охране водных ресурсов возложены на Министерство при­родных ресурсов Российской Федерации. Система органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области использова­ния и охраны водных объектов на территории соответствующих субъектов Российской Федерации, устанавливается самими субъектами в соответствии с основами конституционного строя РФ, общими принципами организации исполнительных органов государственной власти и Водным кодексом Рос­сийской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в области использования и охраны водных объектов, образуют единую систему органов исполнительной власти Российской Федерации, обеспечивающих реализацию государственной политики в области исполь­зования и охраны водных объектов.

Каковы основные функции специально уполномоченного государственного органа управления использованием и охраной водного фонда?

Основными функциями специально уполномоченного государственного органа управления использованием и охраной водного фонда являются:

- планирование рационального использования водных объектов, вклю­чая установление лимитов водопользования;

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

- проведение государственной экспертизы предпроектной и проектной документации на строительство и реконструкцию хозяйственных и других объектов, влияющих на состояние вод;

- осуществление государственного контроля за использованием и охра­ной водных объектов и соблюдением режима использования территорий их водоохранных зон;

- осуществление лицензирования в области использования и охраны ' водных объектов;

- подготовка, заключение и реализация бассейновых соглашений о вос­становлении и охране водных объектов;

- осуществление иных функций, направленных на рациональное ис­пользование, восстановление и охрану водных объектов.

Какие органы осуществляют государственный контроль за использованием и охраной водных объектов и каковы их задачи?

Государственный контроль за использованием и охраной водных объек­тов осуществляется государственными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, специально уполномоченным государст­венным органом управления использованием и охраной водного фонда (та­ковым в настоящее время является Министерство природных ресурсов Рос­сийской Федерации), специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей природной среды, другими органа­ми исполнительной власти в пределах их компетенции.

Порядок осуществления государственного контроля за использованием и охраной водных объектов определяется Правительством Российской Феде­рации.

Государственный контроль призван обеспечить соблюдение:

- порядка использования и охраны водных объектов;

- лимитов водопользования (водопотребления и водоотведения);

- стандартов, нормативов и правил в области использования и охраны водных объектов;

- режима использования территорий водоохранных зон;

- иных требований водного законодательства Российской Федерации.

В чем состоит нормирование в области использования и охраны водных объектов?

Нормирование в области использования и охраны водных объектов за­ключается в установлении лимитов водопользования (водопотребления и водоотведения), в разработке и принятии стандартов, нормативов и правил в области использования и охраны водных объектов.

Для каких целей могут быть использованы водные объекты?

Водные объекты могут быть использованы для следующих целей: питье­вого и хозяйственно-бытового водоснабжения; здравоохранения; промыш­ленности и энергетики; сельского хозяйства; лесного хозяйства; гидроэнер­гетики; рекреации; транспорта; строительства; пожарной безопасности; рыбного хозяйства; охотничьего хозяйства; лесосплава; добычи полезных ископаемых, торфа, сапровеля; для иных целей.

Особенности использования водных объектов для определенных целей устанавливаются федеральными законами в соответствии с водным законо­дательством.

Что понимается под общим

и специальным водопользованием?

Общим водопользованием считается использование водных объектов без применения сооружений, технических средств и устройств. Оно может осу­ществляться гражданами и юридическими лицами без получения лицензии на водопользование как на водных объектах общего пользования, так и на водных объектах, не состоящих в общем пользовании, в порядке, предусмо­тренном Водным кодексом РФ.

Специальным водопользованием считается использование водных объек­тов с применением сооружений, технических средств и устройств. Оно осу­ществляется гражданами и юридическими лицами только при наличии ли­цензии на водопользование, за исключением случаев использования водных объектов для плавания на маломерных плавательных средствах и для разо­вых посадок (взлетов) воздушных судов.

Что такое особое пользование водными объектами?

Как предусмотрено статьей 87 Водного кодекса РФ, для обеспечения нужд обороны, федеральных энергетических систем, федерального транс­порта, а также для иных государственных и муниципальных нужд водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, могут предоставляться в особое пользование по решению Правительства РФ. По решению органов исполнительной власти субъектов РФ могут предоставляться в особое поль­зование для государственных и муниципальных нужд водные объекты, находящиеся в собственности субъектов РФ. В решении о предоставлении водного объекта в особое пользование должны быть указаны цель и основ­ные условия его использования.

Водным кодексом Российской Федерации определены: порядок осуще­ствления общего водопользования; ограничение, приостановление или за­прещение использования водных объектов; лимиты водопользования (водо-потребления и водоотведения); права и обязанности водопользователей при использовании водных объектов и др.

Каковы общие требования к охране водных объектов?

Общие требования к охране водных объектов установлены статьей 94 Водного кодекса Российской Федерации, предусматривающей, что органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в соответст­вии с законодательством РФ принимают совместимые с принципом устой­чивого развития меры по сохранению водных объектов, предотвращению их загрязнения, засорения и истощения, а также по ликвидации последствий указанных явлений. Граждане и юридические лица обязаны осуществлять производственно-технологические, мелиоративные, агротехнические, гид-

ротехнические, санитарные и другие мероприятия, обеспечивающие охрану воднъ!х объектов.

Особо урегулирована в Водном кодексе РФ охрана водных объектов от загрязнения; засорения; загрязнения и засорения из источников, находя­щихся на суше; загрязнения и засорения, вызываемых деятельностью на дне водных объектов; загрязнения ядохимикатами; загрязнения радиоактивны­ми и токсичными веществами (материалами).

Самостоятельные статьи ВК РФ посвящены охране ледяного покрова водных объектов, ледников, снежников от загрязнения и засорения (ст. 101); охране водосборных площадей водных объектов (ст. 102).

Особые требования по охране водных объектов предъявляются при раз­мещении, проектировании, строительстве, реконструкции и вводе в эксплу­атацию хозяйственных и других объектов, влияющих на состояние водных объектов. Так, статьей 105 ВК РФ предусмотрено запрещение ввода в экс­плуатацию:

- хозяйственных и других объектов, в том числе фильтрующих накопи­телей, захоронение отходов, городских и других свалок, не оборудованных устройствами, очистными сооружениями, предотвращающими загрязнение, засорение, истощение водных объектов и вредное воздействие вод;

- животноводческих ферм и других производственных комплексов, не имеющих очистных сооружений и санитарно-защитных зон;

- оросительных, обводнительных и осушительных систем, водохрани­лищ, плотин, каналов и других гидротехнических сооружений до проведе­ния мероприятий, предотвращающих вредное воздействие вод;

- водозаборных сооружений, связанных с использованием подземных вод, без оборудования их водорегулирующими устройствами, водоучитыва-ющими приборами;

- водозаборных и иных гидротехнических сооружений без установления зон санитарной охраны и создания пунктов наблюдения за показателями со­стояния водных объектов;

- сооружений и устройств для транспортирования и хранения нефтяных, химических и других продуктов без оборудования их средствами для предот­вращения загрязнения водных объектов и контрольно-измерительной аппа­ратурой для обнаружения утечки указанных продуктов.

Не допускается ввод в эксплуатацию объектов орошения сточными вода­ми без создания пунктов наблюдения за показателями состояния водных объектов.

Каковы особенности охраны подземных водных объектов?

Статьей 107 ВК РФ предусмотрено, что граждане и юридические лица, деятельность которых может оказать вредное влияние на состояние подзем­ных водных объектов, обязаны принимать меры, предотвращающие загряз­нение, засорение и истощение водных объектов и вредное воздействие вод. На водосборных площадях подземных водных объектов, которые использу­ются или могут быть использованы для питьевого и хозяйственно-бытового

водоснабжения, не допускается размещение захоронений отходов, свалок, кладбищ, скотомогильников и других объектов, влияющих на состояние подземных вод. Запрещено орошение сточными водами, если оно влияет или может повлиять на состояние водных подземных объектов.

Имеются и некоторые другие особенности охраны подземных водных объектов, предусмотренные Водным кодексом Российской Федерации.

Что такое водоохранные зоны?

Согласно статье 111 ВК РФ для поддержания водных объектов в состоя­нии, соответствующем экологическим требованиям, для предотвращения загрязнения, засорения и истощения поверхностных вод, а также сохране­ния среды обитания объектов животного и растительного мира устанавлива­ются водоохранные зоны. Таковой является территория, примыкающая к ак­ватории водного объекта, на который устанавливается специальный режим использования и охраны природных ресурсов и осуществления иной хозяй­ственной деятельности.

В пределах водоохранных зон устанавливаются прибрежные защитные полосы, в которых запрещается распашка земель, рубка и корчевка леса, размещение животноводческих ферм и лагерей, а также другая деятель­ность, за исключением случаев, предусмотренных Водным кодексом РФ. Так, допускается размещение объектов водоснабжения, рекреации, рыбного и охотничьего хозяйства, а также водозаборных, портовых и гидротехничес­ких сооружений при наличии лицензии на водопользование.

Какова правовая охрана водных объектов, используемых для питьевого водоснабжения?

Обеспечение населения питьевой водой является для многих регионов Российской Федерации одной из приоритетных проблем. Решение ее необ­ходимо как для сохранения здоровья, так и для улучшения условий деятель­ности и повышения уровня жизни населения.

Проблемы улучшения водоснабжения населения и качества питьевой во­ды, говорится в Концепции Федеральной целевой программы обеспечения населения России питьевой водой, утвержденной Постановлением Прави­тельства Россййской'Федерации от 6 марта 1998 г. № 2921, имеют общегосу­дарственное значение и требуют комплексного решения. Главными целями данной программы .являются:

улучшение обеспечения населения питьевой водой нормативного каче­ства и в достаточном количестве;

улучшение на этой основе состояния здоровья населения и оздоровление социально-экологической обстановки в Российской Федерации.

восстановление, охрана и рациональное использование источников пи­тьевого водоснабжения.

Для достижения указанных целей необходимо решение задач по предот­вращению загрязнения источников питьевого водоснабжения, обеспечению их соответствия санитарно-гигиеническим требованиям, повышению эф­фективности и надежности функционирования систем водообеспечения за счет реализации водоохранных, технических и санитарных мероприятий, совершенствования технологий обработки воды на водоочистных станциях, развития систем водозабора, транспортировки воды и водоотведения, а так­же развития нормативно-правовой базы и создания хозяйственного меха­низма водопользования, стимулирующего экономию питьевой воды.

Достижение этих целей поделено на три этапа. На первом этапе (1999-2000 годы) намечается осуществление следующих мероприятий:

- экономия питьевой воды;

- улучшение качества питьевой воды в регионах и городах с наибольшим несоответствием состава используемой воды требованиям гигиенических нормативов;

- расширение использования подземных вод в городах и регионах, где поверхностные воды сильно загрязнены;

- восстановление и реконструкция в сельских населенных пунктах сис­тем водоснабжения, находящихся в нерабочем состоянии либо подающих воду не питьевого качества;

- улучшение состояния и обеспечения соблюдения режимов зон сани­тарной охраны и водоохранных зон источников питьевого водоснабжения.

На втором этапе (2001-2005 годы) намечено расширить работы по восста­новлению, реконструкции и строительству систем водоснабжения городов и населенных пунктов, а также по охране и улучшению состояния водных объ­ектов - источников питьевого водоснабжения.

На третьем этапе (2006-2010 годы) предусматривается завершить наибо­лее капиталоемкие мероприятия, которые позволят обеспечить коренное улучшение водоснабжения населения.

О современном состоянии и качестве питьевой воды и питьевого водо­снабжения обстоятельно говорится в Постановлении Государственной Ду­мы Федерального Собрания РФ от 2 июля 2000 г. «О проблемах питьевой во­ды и питьевого водоснабжения в Российской Федерации»1. В 1991 г. износ сооружений, устройств и трубопроводов питьевого водоснабжения состав­лял 30%, а в настоящее время он составляет уже более 65%. То есть, делает­ся вывод, с каждым годом износ указанных сооружений !й устройств увели­чивается, затраты на их эксплуатацию по сравнению с 1991 г. возросли уже в два раза. Восстановление и развитие централизованной системы водоснаб­жения, констатируется в постановлении, стало неразрешимой задачей. В ря­де регионов городские и сельские поселения, объекты обороны и иного спе­циального назначения обеспечиваются питьевой водой без ее очистки и контроля качества в соответствии с гигиеническими нормативами и государ­ственными стандартами (питьевая вода доставляется транспортными средст-

СЗРФ. 1998. № 11. Ст. 294.

' СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3051.

вами или забор воды осуществляется из поверхностных водоемов). Неблаго­приятное положение с развитием питьевого водоснабжения создает угрозу национальной безопасности Российской Федерации. Объем финансирова­ния в данной области за счет средств федерального бюджета недостаточен, а органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправ­ления не имеют средств, необходимых для финансирования питьевого водо­снабжения. Еще более неблагоприятная ситуация сложилась с определени­ем и применением тарифов в области питьевого водоснабжения. Стоимость одного кубометра питьевой воды различается в десятки раз.

Принятый Государственной Думой 1 декабря 1999 г. Федеральный закон «О питьевой воде и питьевом водоснабжении», хотя и разрешит многие пра­вовые вопросы в данной области, не решит проблему бесперебойного обес­печения питьевой водой населения, соответствия ее качества гигиеническим нормативам и государственным стандартам, а также снижения тарифов в об­ласти питьевого водоснабжения. В этой связи Государственная Дума реко­мендовала Правительству РФ разработать в 2000 году современную концеп­цию государственной политики в области питьевого водоснабжения, государственного надзора и контроля за выполнением единых гигиеничес­ких нормативов и нормативных требований к питьевой воде, источникам питьевого водоснабжения и его состоянием.

Что понимается

под особо охраняемыми водными объектами?

Особо охраняемыми водными объектами являются природные водные экосистемы, имеющие особое природоохранное, научное, эстетическое, ре­креационное и оздоровительное значение. Такие объекты изымаются (пол­ностью или частично, постоянно или временно) из хозяйственной деятель­ности на основании решений соответствующих органов исполнительной власти по представлению специально уполномоченного государственного органа управления использованием и охраной водного фонда и специально уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей природной среды. Эти объекты могут быть отнесены к особо охраняемым водным объектам федерального, территориального (регионального) и мест­ного значения.

Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов Рос­сийской Федерации могут быть установлены следующие категории особо охраняемых водных объектов:

участки внутренних морских вод и территориального моря РФ;

водно-болотные угодья;

водотоки и водоемы, отнесенные к уникальным природным ландшафтам;

зоны охраны истока или устья водных объектов;

места нереста ценных видов рыб;

иные категории водных объектов, рассматриваемых в неразрывной свя­зи с лесами, животным миром и другими природными ресурсами, подлежа­щими особой охране.

Особо охраняемыми водными объектами международного значения явля­ются трансфаничные (пофаничные) водные объекты, участки внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации, водно-болот­ные угодья, определяемые в порядке, устанавливаемом Правительством РФ в соответствии с международными договорами и законодательством Россий­ской Федерации.

Какова система платежей за пользование водными объектами и их охрану?

Платежи, связанные с пользованием водными объектами, включают:

1) плату за пользование водными объектами (водный налог);

2) плату, направляемую на восстановление и охрану водных объектов, которая взимается за:

- изъятие воды из водных объектов в пределах установленного лимита;

— сверхлимитное изъятие воды;

- использование водных объектов без изъятия воды в соответствии с ус­ловиями лицензии на водопользование;

— сброс сточных вод нормативного качества в водные объекты в преде­лах установленных лимитов.

Каков порядок разрешения споров по водопользованию и охране водных объектов?

Споры по вопросам использования и охраны водных объектов разреша­ются в судах, арбитражных или третейских судах в соответствии с их подве­домственностью, определенной законодательством Российской Федерации.

Защита прав пользования водными объектами в административном по­рядке может осуществляться лишь в случаях, предусмотренных федераль­ным законом. Решения, принятые в административном порядке, могут быть обжалованы в суд.

Тема 15

ПРАВОВАЯ ОХРАНА АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА

Что понимается

в российском законодательстве

под атмосферным воздухом?

Согласно ст. 1 Федерального закона от 21 апре­ля 1999 г. «Об атмосферном воздухе», атмосферный воздух - это жизненно важный компонент окружа­ющей природной среды, представляющий собой смесь газов атмосферы, находящуюся за пределами жилых, производственных и иных помещений. Следовательно, воздух, находящийся в пределах жилых, производственных и иных помещений, не относится к данной категории, со всеми вытекаю­щими отсюда правовыми и иными последствиями.

Атмосферный воздух как компонент окружаю­щей природной среды играет первостепенную роль в жизни каждого человека, становлении и разви­тии биосферы, растительного и животного мира. Все это обусловливает жизненно важное значение правовых, санитарно-гигиенических и иных мер охраны атмосферного воздуха от загрязнений, фи­зических и иных вредных воздействий на него.

Каков состав законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха?

Законодательство Российской Федерации по охране атмосферного воздуха основывается на Конституции РФ и состоит из Федерального за­кона «Об охране атмосферного воздуха» и при­нимаемых в соответствии с ним других феде-

ральных законов и иных нормативных правовых актов Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ. При этом сле­дует иметь в виду, что законодательство субъектов Российской Федерации в данной области вправе предусматривать введение дополнительных эконо­мических требований к охране атмосферного воздуха.

Особо оговорено в вышеуказанном Законе (ст. 2), что имущественные отношения, возникающие при осуществлении деятельности по охране атмо­сферного воздуха, регулируются гражданским законодательством.

Каковы основные принципы государственного управления в области охраны атмосферного воздуха?

Таковыми являются:

- приоритет охраны жизни и здоровья человека, настоящего и будущих поколений;

- обеспечение благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха человека;

- недопущение необратимых последствий загрязнения атмосферного воздуха для окружающей природной среды;

- обязательность государственного регулирования выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воз­действий на него;

- гласность, полнота и достоверность информации о состоянии атмо­сферного воздуха, его загрязнении;

- научная обоснованность, системность и комплексность подхода к ох­ране атмосферного воздуха и охране окружающей природной среды в целом;

- обязательность соблюдения требований законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха, ответственность за его нарушение.

Каковы полномочия органов государственной власти РФ в области охраны атмосферного воздуха?

Таковыми являются:

- формирование и проведение единой государственной политики в об­ласти охраны атмосферного воздуха на территории Федерации;

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

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

- составление и обеспечение реализации федеральных целевых про­грамм охраны атмосферного воздуха;

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

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

- установление порядка определения и взимания платы за загрязнение ат­мосферного воздуха, а также порядка возмещения вреда, причиненного здоро­вью граждан и окружающей природной среде загрязнением атмосферного воз­духа и вредными физическими воздействиями на него, и др. (см. ст. 5 Закона).

Какими полномочиями обладают органы государственной власти субъектов РФ в области охраны атмосферного воздуха?

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено:

- проведение политики Российской Федерации в области охраны атмо­сферного воздуха на соответствующей территории;

- принятие нормативных правовых актов субъектов РФ в данной области;

- участие в разработке предложений об определении величины умень­шения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и сроков, в которые будет осуществлено такое уменьшение, в соответствии с федеральными целевыми программами и международными обязательствами РФ в данной области;

- разработка и реализация региональных целевых программ охраны ат­мосферного воздуха;

- участие в пределах своей компетенции в организации и осуществлении государственного контроля за охраной атмосферного воздуха;

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

Каковы полномочия в области охраны атмосферного воздуха у органов местного самоуправления?

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными госу­дарственными полномочиями в области охраны атмосферного воздуха в по­рядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Что понимается под нормированием качества

атмосферного воздуха

и вредных физических воздействий на него?

В целях определения критериев безопасности или безвредности воздейст­вия химических, физических и биологических факторов на людей, растения и животных, особо охраняемые природные территории и объекты, а также в це­лях оценки состояния атмосферного воздуха устанавливаются гигиенические

и экологические нормативы качества атмосферного воздуха и предельно до­пустимые уровни (ПДУ) физического воздействия на него.

Что такое нормативы выбросов и каковы их виды?

Норматив выброса - это норматив выброса вредного (загрязняющего) вещества в атмосферу, определенный в установленном порядке.

Предусмотрены два вида таких нормативов:

- технические нормативы выбросов;

- предельно допустимые выбросы (ПДВ).

Технические нормативы выбросов устанавливаются специально уполно­моченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха или другим специально уполномоченным Правитель­ством РФ федеральным органом исполнительной власти по согласованию со специально уполномоченным органом исполнительной власти в области ох­раны атмосферного воздуха для стационарных источников выбросов вред­ных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух отдельных видов, а так­же для являющихся источником загрязнения атмосферного воздуха транспортных и иных передвижных средств и установок всех видов.

Предельно допустимые выбросы устанавливаются территориальными ор­ганами специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха для конкретного источника выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и их сово­купности (по организации в целом).

В случае невозможности соблюдения юридическими лицами, имеющими такие источники выбросов, предельно допустимых выбросов территориаль­ные органы специально уполномоченного органа могут устанавливать для таких источников временно согласованные объемы выбросов (по согласова­нию с территориальными органами других федеральных органов исполни­тельной власти).

Специально уполномоченный федеральный орган исполнительной влас­ти в области охраны атмосферного воздуха совместно с другими федераль­ными органами исполнительной власти осуществляет организацию регист­рационных испытаний вредных веществ и потенциально опасных веществ и их государственную регистрацию в соответствии с полйж^нием, утвержден­ным постановлением Правительства РФ.

В каком порядке осуществляется выброс вредных веществ в атмосферный воздух?

Выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферу стационарным ис­точником допускается на основании разрешения, выданного территориаль­ным органом специально уполномоченного федерального органа исполни­тельной власти в области охраны атмосферного воздуха. В таком разрешении устанавливаются предельно допустимые выбросы и другие условия, обеспечи­вающие охрану атмосферного воздуха.

Порядок выдачи разрешений на выбросы вредных веществ в атмосфер­ный воздух при эксплуатации транспортных и иных передвижных средств определяется специально уполномоченным федеральным органом исполни­тельной власти в области охраны атмосферного воздуха.

В целях предупреждения вредного воздействия на окружающую природ­ную среду, здоровье человека, его генетический фонд установлено, что стан­дарты на новую технику, новые технологии, материалы, вещества и другую продукцию, которые могут оказать такое воздействие, должны содержать требования охраны атмосферного воздуха. Запрещается внедрение новой техники, технологий, материалов, веществ и другой продукции, а также применение технологического оборудования и других технических средств, если они не отвечают установленным законодательством требованиям охра­ны атмосферного воздуха. Производство и использование топлива на терри­тории Российской Федерации допускается только при наличии сертифика­тов, подтверждающих соответствие требованиям охраны атмосферного воздуха. Запрещен также выброс в атмосферный воздух веществ, степень опасности которых для жизни и здоровья человека и для окружающей при­родной среды не установлена.

Что такое «трансграничное загрязнение атмосферного воздуха»?

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

В целях уменьшения такого загрязнения источниками выбросов вредных веществ, расположенными на территории Российской Федерации, РФ обес­печивает проведение мероприятий по уменьшению таких выбросов, а также осуществляет иные меры в соответствии с ее международными обязательст­вами в области охраны атмосферного воздуха.

Какие иные виды физического воздействия на атмосферу регулируются действующим законодательством?

Законом «Об охране окружающей природной среды» (ст. 28) предусмот­рено, что нормативы предельно допустимых уровней (ПДУ) шума, вибраций, магнитных полей и иных вредных физических воздействий устанавливаются на уровне, обеспечивающем сохранение здоровья и трудоспособности людей, охрану растительного и животного мира, благоприятную для жизни окружа­ющую природную среду. Такие нормативы утверждаются специально упол­номоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно-эпидемиологиче-ского надзора.

Что такое озоновый слой Земли и каковы меры его правовой охраны?

Озоновый слой Земли —' это верхний слой атмосферы, расположенный на высоте 7-8 км (на полюсах) и 17-18 км (на экваторе). Это тончайший слой атмосферы, всего около 3 мм, выполняющий, однако, важнейшую роль в обеспечении жизнедеятельности на нашей планете. Он защищает ее от ультрафиолетового излучения, пагубно влияющего на все живое на Земле. Большое значение озоновый слой имеет и для поддержания температурного баланса на Земле. Борьба с глобальным потеплением, происходящим в на­стоящее время в результате антропогенной деятельности, - насущная зада­ча всех стран, особенно промышленно развитых, в том числе и России.

Озоновый слой является, согласно действующему законодательству, од­ним из важных природных объектов, подлежащих правовой охране. Он на­зван в Законе «Об охране окружающей природной среды» (ст. 4) в числе природных объектов, подлежащих охране от загрязнения, повреждения, ис­тощения, разрушения.

Статья 56 Закона специально посвящена охране озонового слоя Земли. В ней предусмотрены следующие мероприятия по охране окружающей при­родной среды от экологически опасных изменений озонового слоя Земли:

— организация наблюдения, учета и контроля изменения состояния кли­мата, озонового слоя под влиянием хозяйственной деятельности и иных процессов;

- установление и соблюдение нормативов предельно допустимых выбро­сов вредных веществ, воздействующих на состояние климата и озонового слоя;

- регулирование производства и использования в быту химических ве­ществ, разрушающих озоновый слой;

— применение мер ответственности за нарушение указанных требований. Обязанность по охране озонового слоя Земли предусматривается не толь­ко российским законодательством, но и международными соглашениями. Одним из важнейших среди них является Монреальский протокол 1987 года, в соответствии с которым устанавливается контроль за производством и ис­пользованием фреонов и хлор- и фторуглеводородов, пагубно влияющих на состояние озонового слоя. -''• \*••'••'

В соответствии с международными соглашениями, говорится в ст. 56 За­кона «Об охране окружающей природной среды», министерства и ведомст­ва, предприятия, учреждения, организации обязаны сократить и в последу­ющем полностью прекратить производство и использование химических веществ, вредно воздействующих на озоновый слой. Список химических ве­ществ и отходов производства, оказывающих вредное воздействие на состо­яние озонового слоя Земли, устанавливается специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны | окружающей природной среды и сообщается всем министерствам, ведомст-Цвам, предприятиям и организациям. Нарушение установленного порядка ^Производства или использования химических веществ, вредно воздействую-

щих на озоновый слой, влечет за собой приостановление либо прекращение деятельности предприятий, учреждений, организаций или отдельных цехов, агрегатов, технологических процессов, оборудования по предписанию спе­циально уполномоченных на то государственных органов Российской Феде­рации в области охраны окружающей природной среды.

В целях обеспечения выполнения обязательств Российской Федерации по Венской конвенции об охране озонового слоя 1985 года и Монреальско­му протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой, 1987 года Поста­новлением Правительства РФ от 5 мая 1999 г. «Об усилении мер государст­венного регулирования производства и потребления озоноразрушающих веществ в Российской Федерации» установлено, что с 1 августа 1999 года производство на территории России озоноразрушающих веществ, указанных в специальных списках, осуществляется по квотам, определяемым Государ­ственным комитетом РФ по охране окружающей среды совместно с Мини­стерством экономики РФ исходя из расчетных ставок, сроков и других тре­бований Монреальского протокола. Кроме того, запрещено с 1 июля 2000 г. создание на территории Российской Федерации новых мощностей по произ­водству озоноразрушающих веществ, а также предложено заинтересован­ным федеральным органам исполнительной власти в двухмесячный срок разработать с учетом действующих нормативных правовых актов в этой об­ласти комплекс мер по поэтапному сокращению производства и потребле­ния озоноразрушающих веществ в Российской Федерации в 1999-2000 го­дах, предусмотрев организацию системы сбора, хранения, регенерации и утилизации озоноразрушающих веществ, производство и потребление кото­рых регулируется в соответствии с Монреальским протоколом.

Загрязнение атмосферного воздуха автомототранспортом

Большую опасность для атмосферного воздуха и окружающей природой среды представляет автомототранспорт. Идущая быстрыми темпами автомо­билизация страны, возрастание числа автомотосредств как в общественном, так и в личном пользовании приносит существенный вред состоянию атмо­сферного воздуха, особенно в крупных городских поселениях. Поэтому од­ной из важных задач природоохранных прокуратур, экологической мили­ции, органов, Государственной инспекции по безопасности дорожного движения является строгий контроль за соответствием содержания за­грязняющих веществе выбросах автомототранспортных средств установ­ленным нормативам.

Какие органы осуществляют государственный контроль за охраной атмосферного воздуха и каковы их полномочия?

Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха, согласно действующему законодательству, осуществляют Министерство природных ресурсов Российской Федерации и его территориальные органы. Согласно Положению о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от

15 января 2001 г. № 311, он направлен на обеспечение соблюдения юридиче­скими и физическими лицами требований законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха в целях улучшения его качества и предотвращения вредного воздействия на здоровье человека и ок-. ружающую природную среду.

Право осуществления государственного контроля за охраной атмосфер­ного воздуха имеют должностные лица Министерства природных ресурсов Российской Федерации и его территориальных органов - государственные инспектора по охране природы.

Положением определены функции и компетенция Министерства при­родных ресурсов РФ и его территориальных органов при осуществлении ими государственного контроля в данной области. Так, согласно пункту 4 Положения они обеспечивают контроль за:

- соблюдением стандартов, нормативов, правил и иных требований ох­раны атмосферного воздуха (в том числе проведение производственного контроля за охраной атмосферного воздуха), а также установленных норма­тивов выброса вредных веществ в атмосферный воздух и временно согласо­ванных выбросов, предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух и других условий, установленных соот­ветствующими разрешениями;

- выполнением программ и мероприятий по охране атмосферного воз­духа;

- осуществлением мер в соответствии с международными обязательства­ми Российской Федерации;

- выполнением заключений государственной экологической экспертизы;

- проведением инвентаризации выбросов вредных (загрязняющих) ве­ществ в атмосферный воздух и разработкой предельно допустимых выбросов и предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух;

- внедрением малоотходных и безотходных технологий в целях сниже­ния уровня загрязнения атмосферного воздуха;

- наличием предусмотренных правилами охраны атмосферного воздуха сооружений, оборудования, предназначенных для очистки и контроля вы­бросов вредных веществ в атмосферный воздух, а также за соблюдением ус­тановленных правил их эксплуатации;

- выполнением предписаний государственных инспекторов по охране природы, осуществляющих государственный контроль за охраной атмо­сферного воздуха, об устранении нарушений требований законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха;

- соответствием новых технологий, техники, материалов, веществ и дру­гой продукции, а также технологического оборудования и других техничес­ких средств установленным требованиям охраны атмосферного воздуха и др.

' СЗ РФ. 2001. №4. Ст. 293.

Министерство природных ресурсов РФ и его территориальные органы взаимодействуют с другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами испол­нительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного са­моуправления, общественными и другими организациями и гражданами. Указанным Положением (п. 6) определены конкретные органы, во взаимо­действии с которыми Министерство природных ресурсов РФ и его террито­риальные органы осуществляют государственный контроль за охраной атмо­сферного воздуха. Таковыми являются:

- Министерство здравоохранения Российской Федерации - по вопросам соблюдения нормативов качества атмосферного воздуха, требований его ох­раны от загрязнения при строительстве, вводе в эксплуатацию новых и ре­конструируемых предприятий, сооружений и других объектов, влияющих на качество атмосферного воздуха; нормативов вредных физических воздейст­вий; выполнения федеральных целевых программ и программ субъектов Российской Федерации по охране атмосферного воздуха;

- Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу ок­ружающей среды - по вопросам использования данных о фоновом уровне загрязнения атмосферного воздуха и прогноза изменения его качества при установлении предельно допустимых и временно согласованных выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух; проведения на­блюдения за загрязнением атмосферного воздуха в ходе производственного контроля за охраной атмосферного воздуха; обеспечения информирования государственных органов надзора и контроля об аварийных выбросах, вы­звавших загрязнение атмосферного воздуха, которое может угрожать или уг­рожает жизни и здоровью людей либо нанесло вред их здоровью или окру­жающей природной среде; регулирования выбросов вредных веществ в атмосферный воздух в периоды неблагоприятных метеорологических усло­вий; контроля за действиями, направленными на изменение состояния ат­мосферного воздуха и атмосферных явлений.

Взаимодействие Министерства природных ресурсов Российской Федера­ции с Министерством здравоохранения РФ, Федеральной службой по гид­рометеорологии и мониторингу окружающей среды и другими федеральны­ми органами исполнительной власти осуществляется на основании соглашений, заключенных между ними.

Определены Положением о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха и права государственных инспекторов по охране при­роды, осуществляющих государственный контроль за охраной атмосферно­го воздуха. Они, в частности, имеют право:

- беспрепятственно при предъявлении служебного удостоверения уста­новленного образца посещать объекты хозяйственной и иной деятельности (независимо от их ведомственной принадлежности и организационно-пра­вовой формы), на которых имеются источники выбросов вредных (загрязня­ющих) веществ в атмосферный воздух и источники вредных физических воздействий на атмосферный воздух, в установленном для их посещения по-

; рядке, знакомиться с документами, данными лабораторных анализов, ины-; ми материалами, необходимыми для осуществления государственного кон-'•'•• троля за охраной атмосферного воздуха;

- проверять соблюдение нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;

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

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

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

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

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

- давать предписания, обязательные для физических и юридических лиц, об устранении нарушений законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха;

- привлекать к административной ответственности граждан, юридичес-' ких и должностных лиц, виновных в нарушении законодательства РФ в об-I ласти охраны атмосферного воздуха;

I. - предъявлять иски физическим и юридическим лицам в соответствии с I действующим законодательством и др. (подробнее о правах государственных ! инспекторов по охране природы в данной области см: пункт 7 Положения о I государственном контроле за охраной атмосферного воздуха).

I;

Какова ответственность за нарушение требований нормативов предельно допустимых концентраций и выбросов вредных веществ в окружающую природную среду?

Законом «Об охране окружающей природной среды» (ст. 25) предусмотре­но, что при нарушении требований нормативов качества окружающей природ­ной среды выброс, сброс веществ или иные виды воздействия на окружающую природную среду могут быть офаничены, приостановлены или прекращены по предписанию уполномоченных на то государственных органов Российской Фе-Шерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно-эпидеми-,алогического надзора. Виновные в этом физические и юридические лица несут {Установленную законом юридическую ответственность.

Тема 16

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР

Что понимается в действующем законодательстве под недрами?

Согласно Закону Российской Федерации от 21.02.92 № 2395-1 «О недрах» (в редакции Фе­деральных законов от 25.12.92, от 26.06.92, от 03.03.95, от 02.01.2000) недрами является часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной по­верхности и дна водоемов и водотоков, прости­рающаяся до глубин, доступных для геологичес­кого изучения и освоения.

Какое состав законодательства РФ о недрах?

Законодательство Российской Федерации о недрах, основывающееся на Конституции РФ, состоит из Закона РФ «О недрах» (с последую­щими изменениями и дополнениями) и прини­маемых в соответствии с ним федеральных за­конов и иных нормативных правовых актов, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Органы местного самоуправления вправе осуществлять регулирование отношений недро-пользования в пределах предоставленных им действующим законодательством полномочий.

Как решаются вопросы собственности

на недра в действующем законодательстве?

Недра в пределах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и

содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ре­сурсы, являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Рос­сийской Федерации и ее субъектов.

Особо оговорено в Законе «О недрах», что участки недр не могут быть предметом купли-продажи, дарения, наследования, вклада, залога или от­чуждения в иной форме. Права пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допуска­ется федеральными законами. Добытые же из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной госу­дарственной собственности, собственности субъектов Российской Федера­ции, муниципальной, частной и иных формах собственности.

Что понимается под государственным фондом недр?

Государственный фонд недр - это используемые участки, представляю­щие собой геометризованные блоки недр, и неиспользуемые части недр в пределах территории Российской Федерации и ее континентального шель­фа. Владение, пользование и распоряжение этими недрами осуществляется совместно Российской Федерацией и ее субъектами, как гласит Закон, в ин­тересах народов, прожинающих на соответствующих территориях, и всех на­родов Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий ут­верждают государственные программы геологического изучения недр, вос­производства минерально-сырьевой базы и рационального использования недр, по представлению федерального органа управления государственным фондом недр и под контролем органов представительной власти решают во­просы недропользования, охраны недр и окружающей природной среды.

Что относится к участкам недр федерального значения?

Отдельные участки недр, в том числе содержащие месторождения полез­ных ископаемых, обеспечивающие государственные потребности Россий­ской Федерации стратегическими и дефицитными видами ресурсов недр, на­личие которых влияет на национальную безопасность Российской Федерации, основы ее суверенитета, а также выполнение обязательств по международным договорам Российской Федерации, могут получить статус объектов федерального значения на основании совместных решений феде­ральных органов государственной власти и органов государственной власти ее субъектов. Часть месторождений федерального значения включается в фе­деральный фонд резервных месторождений.

Какова компетенция органов государственной власти РФ в регулировании отношений недропользования?

К компетенции органов государственной власти РФ в сфере регулирова­ния отношений недропользования относятся:

- разработка и совершенствование законодательства РФ о недрах;

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

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

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

- государственная экспертиза информации о разведанных запасах по­лезных ископаемых, иных свойствах недр, определяющих их ценность или

опасность;

- определение совместно с субъектами Российской Федерации регио­нальных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространен­ным, а также выделение участков недр федерального, регионального и мест­ного значения;

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

- распоряжение недрами континентального шельфа Российской Федера­ции;

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

- распоряжение совместно с субъектами РФ государственным фондом недр, кроме участков, находящихся в исключительном ведении Российской

Федерации;

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

— иные полномочия, предусмотренные статьей 4 Закона РФ «О недрах».

Какие существуют виды пользования недрами?

Как предусмотрено статьей 6 Закона «О недрах», недра предоставляются

в пользование для:

- регионального геологического изучения, включающего региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, инженерно-геологи­ческие изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследование вулканической деятельности, созданию мониторинга природной среды, контроль за режимом

; f

тодземных вод, а также иные работы, проводимые без существенного наруше-' ния целостности недр;

- геологического изучения, включающего поиски и оценку месторожде­ний полезных ископаемых;

- разведки и добычи полезных ископаемых;

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

- образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих на­учное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значе­ние (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости);

- сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Что является основанием

для получения права пользования недрами?

Право пользования недрами может быть получено:

- на основании совместного решения федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального подразделения и органа исполнительной власти субъекта РФ по результатам конкурса или аукциона;

~ на основании решения Правительства РФ по согласованию с органом исполнительной власти субъекта РФ для целей захоронения радиоактивных отходов и токсичных веществ в глубоких горизонтах, обеспечивающих их локализацию;

- на основании решений Правительства РФ по результатам конкурса или аукциона для пользования недрами континентального шельфа РФ;

- в порядке переоформления действующих лицензий;

- в порядке, установленном органами представительной власти субъек­тов РФ для пользования участками недр, содержащими месторождения об­щераспространенных полезных ископаемых или имеющих местное значе­ние, используемыми для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых;

- на основании решений федерального органа управления государствен­ным фондом недр или его территориального подразделения, согласованных с органами исполнительной власти субъектов РФ, для целей геологического изучения недр.

Что является основанием

для прекращения права пользования недрами?

Основаниями для прекращения права пользования недрами являются:

- истечение установленного срока пользования;

- отказ владельца лицензии от права пользования недрами;

- возникновение определенного условия (если оно зафиксировано в ли-I цензии), с наступлением которого прекращается право пользования недрами;

- переоформление лицензии с нарушением условий, установленных вышеуказанным законом (пунктом 2 части 1 статьи 17').

Кроме того, предусмотрено, что право пользования недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено органами, предоста­вившими лицензию, в случаях:

- возникновения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне ведения работ, связанных с пользова­нием недрами;

- нарушения пользователем недр существенных условий лицензии;

- систематического нарушения пользователем недр установленных пра­вил пользования ими;

- возникновения чрезвычайных ситуаций (стихийные бедствия, воен­ные действия и др.);

- если пользователь недр в течение установленного в лицензии срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объемах;

- ликвидации предприятия или иного субъекта хозяйственной деятель­ности, которому недра были предоставлены в пользование;

- по инициативе владельца лицензии.

Каковы основные права и обязанности пользователя недр?

Статья 22 Закона «О недрах» предусматривает следующие основные пра­ва пользователя недр:

- использовать предоставленный ему участок недр для любой формы предпринимательской или иной деятельности, соответствующей цели, обо­значенной в лицензии;

— самостоятельно выбирать формы этой деятельности, не противореча­щие действующему законодательству;

— использовать результаты своей деятельности, в том числе добытое мине­ральное сырье, в соответствии с лицензией и действующим законодательством;

— использовать отходы своего горнодобывающего и связанных с ним пе­рерабатывающих производств, если иное не оговорено в лицензии;

— ограничивать застройку площадей залегания полезных ископаемых в границах предоставленного ему горного отвода;

— производить без дополнительного разрешения геологическое изучение недр за счет собственных средств в границах горного отвода, предоставлен­ного ему в соответствии с лицензией;

— обращаться в органы, выдавшие лицензию, по поводу пересмотра ли­цензии при возникновении обстоятельств, существенно отличающихся от тех, при которых лицензия была предоставлена.

Определены и обязанности пользователя недр. Таковыми являются:

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

— соблюдение требований технических проектов, планов и схем разви-|тия горных работ, недопущение сверхнормативных потерь, разубоживания И выборочной отработки полезных ископаемых;

— ведение геологической, маркшейдерской и иной документации в про­цессе всех видов пользования недрами и обеспечение ее сохранности;

— предоставление геологической информации в федеральный и соответ­ствующие территориальные фонды геологической информации;

— безопасное ведение работ, связанных с пользованием недрами; t - приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных I при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего ис-| пользования; | - другие обязанности, предусмотренные Законом «О недрах».

Какова система платежей при пользовании недрами?

; При пользовании недрами производятся следующие виды платежей:

• - сбор за участие в конкурсе (аукционе) и выдачу лицензии;

\* - платежи за пользование недрами;

— отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы; : — акцизы;

— иные платежи, предусмотренные законодательством (плата за землю, акваторию, геологическую информацию о недрах).

Взимание платежей, не предусмотренных законодательством, не допус­кается.

I Какова ответственность за нарушение законодательства о недрах?

I Лица, виновные в нарушении законодательства о недрах, несут дисцип-\ линарную, материальную, гражданско-правовую, административную или ? уголовную ответственность в соответствии с действующим законодатель-

V СТВОМ.

я- В статье 49 Закона РФ «О недрах», посвященной ответственности за его на-|" рушение, предусмотрено, что сделки, связанные с пользованием недрами, за-I ключенные с нарушением данного Закона, являются недействительными. Ли-| ца, виновные в их совершении, а также в предоставлении лицензий на 1 пользование недрами по основаниям, не предусмотренным этим Законом; на­рушении установленного законодательством порядка пользования недрами; са­мовольном пользовании недрами; выборочной (внепроектной) отработке мес­торождений, приводящей к необоснованным потерям запасов полезных ископаемых, и в других нарушениях рационального использования недр, при­водящих к порче месторождения, несут уголовную ответственность в соответст­вии с законодательством Российской Федерации и ее субъектов.

Какое порядок разрешения споров по вопросам пользования недрами?

Споры по указанным вопросам, согласно статье 50 Закона «О недрах», разрешаются органами государственной власти, судом или арбитражным су­дом в соответствии с их полномочиями и в порядке, установленном законо­дательством. Рассмотрению в суде или арбитражном суде подлежат:

- финансовые, имущественные и иные споры, связанные с пользовани­ем недрами;

- обжалование решений органов государственной власти, противореча­щих данному Закону, в том числе об отказе в предоставлении лицензии на пользование недрами или о досрочном прекращении права пользования не­драми;

- обжалование противоречащих данному Закону действий и решении

должностных лиц и органов;

- обжалование противоречащих законодательству стандартов (норм, правил) по технологии ведения работ, связанных с пользованием недрами, охраной недр и окружающей природной среды.

;Тема 17

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЛЕСОВ И РАСТИТЕЛЬНОГО МИРА ВНЕ ЛЕСОВ

Что образует понятия «лес», «лесной фонд», «лесные земли», «нелесные земли»?

Лес — это одна из основных составных час­тей растительного мира. По действующему зако­нодательству лесами считается всякая лесная растительность, за исключением древесно-кус-тарниковой, расположенной на землях сельско­хозяйственного назначения, транспорта, посе­лений и т.п.

Лесными землями считаются земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления (вырубки, гари, погибшие древостой, редины, пустыри и др.).

Нелесные земли составляют земли, предназ­наченные для нужд лесного хозяйства (земли, за­нятые просеками, дорогами, сельскохозяйствен­ными угодьями и др.), а также иные земли, расположенные в границах лесного фонда (зем­ли, занятые болотами, каменистыми россыпями, и другие неудобные для использования земли).

Лесным фондом являются все леса, за исклю­чением лесов, расположенных на землях, отведенных под нужды обороны, и землях насе­ленных пунктов, а также земли этого фонда, не покрытые лесной растительностью, - лесные земли и нелесные.

К лесному фонду и к лесам, не входящим в него (леса на землях оборо­ны и городские леса), не относится древесно-кустарниковая растительность, расположенная на:

- землях сельскохозяйственного назначения, в том числе предоставлен­ных для садоводства и личного подсобного хозяйства;

- землях транспорта (на полосах отводов железнодорожных магистралей и автомобильных дорог);

- землях населенных пунктов, в том числе предоставленных для дачно­го, жилищного и иного строительства (за исключением городских лесов);

- землях водного фонда (на полосах отвода каналов);

- землях иных категорий.

Что такое лесное законодательство и каковы его цели и задачи?

Лесное законодательство состоит из Лесного кодекса Российской Феде­рации, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых ак­тов субъектов РФ. Государственные органы управления лесным хозяйством вправе издавать акты, содержащие нормы лесного права, в случаях и преде­лах, установленных законодательством Российской Федерации.

Цели и задачи лесного законодательства состоят в обеспечении рацио­нального и некстощительного использования лесов, их охране, защите и воспроизводстве исходя из принципов устойчивого управления лесами, со­хранения биологического разнообразия лесных экосистем, повышения эко­логического и ресурсного потенциала лесов, удовлетворения потребностей общества в лесных ресурсах на основе научно обоснованного многоцелево­го лесогюльзования.

Каковы права собственности и другие права на лесной фонд и на леса, не входящие в него?

Лесной фонд и расположенные на землях обороны леса находятся в фе­деральной собственности. В соответствии с федеральными законами допус­кается передача части лесного фонда в собственность субъектов Российской Федерации. Формы собственности на леса, расположенные на землях город­ских поселений, устанавливаются федеральным законом.

Древесно-кустарниковая растительность на земельных участках, находя­щихся в собственности граждан или юридических лиц, является их собст­венностью, если иное не установлено федеральным законом. Владение, пользование и распоряжение такой растительностью осуществляется собст­венником в соответствии с требованиями лесного законодательства Россий­ской Федерации и законодательства РФ о растительном мире. Древесно-ку­старниковая растительность, появившаяся в результате хозяйственной деятельности или естественным образом на земельном участке после пере­дачи его в собственность гражданину или юридическому лицу, является его

^собственностью, которой он владеет, пользуется и распоряжается по своему |усмотрению.

Is '

Что представляет собой лесной сервитут?

Лесной сервитут - это право ограниченного пользования лесным фон­дом и лесами, не входящими в него, в случаях и порядке, установленных У лесным законодательством.

Согласно статье 21 ЛК РФ граждане имеют право свободно пребывать в лесном фонде и в не входящих в него лесах, если иное не предусмотрено за­конодательством РФ (публичный лесной сервитут). Такие права граждан и юридических лиц могут быть ограничены в пользу иных заинтересован­ных лиц на основании договоров, актов государственных органов и органов местного самоуправления, а также судебных решений (частный лесной сер­витут).

Каковы права пользования участками лесного фонда?

Участки лесного фонда могут быть предоставлены гражданам и юриди­ческим лицам в пользование на следующих правах пользования: аренды, безвозмездного пользования, концессии и краткосрочного пользования.

Каковы основания возникновения права пользования участками лесного фонда и участками лесов, не входящими в него?

Основаниями возникновения права пользования участками лесного фонда и участками лесов, не входящими в него, по действующему законода­тельству (ст. 23 ЛК РФ) являются:

-- акты государственных органов;

- договоры;

- судебные решения;

- иные основания, допускаемые Лесным кодексом РФ. Права пользования участками лесного фонда (за исключением публично­го лесного сервитута) возникают с момента государственной регистрации до-| говора аренды участка лесного фонда, договора безвозмездного пользования учасгком и договора концессии; подписания протокола о результатах лесно­го аукциона; получения лесорубочного билета, ордера или лесного билета.

Каковы основания прекращения прав пользования участками лесного фонда и участками лесов, не входящими в него?

Права пользования участками лесного фонда и участками лесов, не вхо­дящими в него, прекращаются:

- при отказе лесопользователя от них;

- по истечении срока пользования;

- при прекращении деятельности юридического лица - лесопользователя;

- в иных случаях, предусмотренных Лесным кодексом и законодательст­вом Российской Федерации.

Принудительное прекращение права пользования участком лесного фон­да и участком леса, не входящим в него, может быть только случаях:

- систематического (более двух раз) нарушения лесопользователем лес­ного законодательства РФ;

- аварий, стихийных бедствий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер;

- систематического или более трех месяцев в течение года невнесения лесопользователем платежей за пользование лесным фондом;

- нарушения лесопользователем установленных правил пользования участ­ком лесного фонда и участком не входящего в лесной фонд леса, или условий, предусмотренных лесорубочным билетом, ордером, лесным билетом;

- невыполнения лесопользователем лесовосстановительных и противопо­жарных работ, а также несоблюдения правил пожарной безопасности в лесах;

- изъятия участка лесного фонда и участка не входящего в лесной фонд леса для государственных нужд.

/Такое порядок прекращения прав пользования участками лесного фонда и не входящими в него участками леса?

Указанные права прекращаются в результате расторжения договора аренды участка лесного фонда, договора безвозмездного пользования тако­вым, договора концессии, аннулирования лесорубочного билета, ордера, лесного билета. При отказе лесопользователя от прав пользования участком лесного фонда такое право прекращается на основании письменного заявле­ния лесопользователя.

Принудительное прекращение прав пользования участками лесного фонда осуществляется территориальными органами федерального органа управления лесным хозяйством с уведомлением об этом в письменной фор­ме лесопользователя и органа исполнительной власти субъекта Российской

Федерации.

Порядок прекращения прав пользования участками лесов, не входящи­ми в лесной фонд, определяется законодательством Российской Федерации.

В чем заключаются полномочия Российской Федерации в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов?

К полномочиям Российской Федерации в указанной сфере относятся:

- определение основных направлений государственной политики в об­ласти ведения лесного хозяйства;

- разработка и принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, контроль за их соблюдением;

- владение, пользование и распоряжение лесным фондом;

- проведение единой инвестиционной политики в области использова­ния, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов;

- разработка, утверждение и реализация федеральных государственных программ использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводст­ва лесов;

- организация и определение порядка деятельности федерального орга­на управления лесным хозяйством и его территориальных органов;

- установление порядка разделения лесного фонда по группам лесов и разграничения лесов первой группы по категориям защитности, перевода ле­сов из одной группы в другие, а лесов первой группы из одной категории за­щитности в другую;

- установление норм и правил пользования лесным фондом;

- определение и утверждение расчетной лесосеки;

- установление видов платежей за пользование лесным фондом, а также минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню;

- определение порядка предоставления участков лесного фонда в поль­зование;

- организация и координация научно-исследовательских и опытно-кон­структорских работ по ведению лесного хозяйства;

- заключение и организация выполнения международных договоров Российской Федерации в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов;

- другие полномочия, предусмотренные лесным законодательством РФ (см. ст. 46 Л К РФ).

Какими полномочиями в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов обладают субъекты РФ?

К полномочиям субъектов Российской Федерации в данной области отно­сится:

- разработка, утверждение и реализация территориальных (региональ­ных) государственных программ использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов;

- разработка законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ;

- участие в осуществлении прав владения, пользования и распоряжения лесным фондом на территориях соответствующих субъектов Российской Фе­дерации;

- участие в разработке и реализации федеральных государственных про­грамм использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов;

- принятие решений о предоставление участков лесного фонда в аренду, безвозмездное пользование и краткосрочное пользование в соответствии с Лесным кодексом РФ;

- установление границ участков лесного фонда с особым режимом веде­ния лесного хозяйства и лесопользования на территориях традиционного 1 проживания коренных малочисленных народов и этнических общностей;

- иные полномочия, предусмотренные статьей 47 ЛК РФ.

Каковы полномочия органов местного самоуправления?

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государст­венными полномочиями в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов в соответствии с законодательством Россий­ской Федерации.

Каковы основные принципы государственного управления в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов?

Таковыми, согласно ст. 50 Л К. РФ, являются:

— устойчивое развитие (сбалансированное развитие экономики и улуч­шение состояния окружающей природной среды);

— рациональное, непрерывное, неистощимое использование лесного фонда в интересах Российской Федерации и ее субъектов;

— несовместимость реализации функций государственного управления в данной области с осуществлением рубок главного пользования и переработ­ки полученной при этом древесины.

Какова система исполнительной власти в данной области?

Федеральными органами исполнительной власти, к ведению которых относится государственное управление в данной области, являются Прави­тельство Российской Федерации, осуществляющее такое управление непо­средственно или через уполномоченные им органы исполнительной власти, Министерство природных ресурсов РФ.

Государственное управление в области использования, охраны, защи­ты лесного фонда и воспроизводства лесов на территориях субъектов Россий­ской Федерации осуществляют соответственно органы исполнительной влас­ти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов либо непосредственно, либо через территори­альные органы федерального органа управления лесным хозяйством, если это предусмотрено соответствующим соглашением между федеральными органа­ми исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Каковы по действующему законодательству группы лесов и категории защитности лесов первой группы?

В соответствии с экономическим, экологическим и социальным значе­нием, местоположением и выполняемыми функциями лесной фонд делится на три группы лесов - первую, вторую, третью, а леса первой группы - на категории защитное™.

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

Леса первой группы подразделяются на следующие категории защитности:

- запретные полосы лесов по берегам рек, озер, водохранилищ и других |, водных объектов;

- запретные полосы лесов, защищающие нерестилища ценных промыс­ловых рыб;

- противоэрозийные леса;

- защитные полосы лесов вдоль железнодорожных магистралей, автомо­бильных дорог федерального, республиканского и областного значения;

- государственные защитные лесные полосы;

- ленточные боры;

- леса на пустынных, полупустынных, степных, лесостепных и малолес­ных горных территориях, имеющие важное значение для защиты окружаю­щей природной среды;

- леса зеленых зон поселений и хозяйственных объектов;

- леса первого и второго поясов зон санитарной охраны источников во­доснабжения;

- леса первой, второй и третьей зон округов санитарной (горносанитар-ной) охраны курортов;

- особо ценные лесные массивы;

- леса, имеющие научное или историческое значение;

- памятники природы;

- орехово-промысловые зоны;

- лесоплодовые насаждения;

- притундровые леса;

- леса государственных природных заповедников;

- леса национальных парков;

- леса природных парков;

- заповедные лесные участки.

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

К лесам третьей группы относятся леса многолесных регионов, имеющие преимущественно эксплуатационное значение. Однако и здесь при заготов­ке древесины должно обеспечиваться сохранение экологических функций этих лесов. Леса этой группы разделяются на освоенные и резервные. Крите­рии отнесения лесов этой группы к резервным определяются федеральным органом управления лесным хозяйством.

Какое порядок перевода лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, пользованием лесным фондом?

Порядок такого перевода лесных земель в нелесные определен статьей 63 ЛК РФ. Перевод лесных земель в нелесные в указанных случаях и их изъя­тие осуществляется:

- в лесах первой группы - Правительством РФ по представлению орга­на государственной власти субъекта Российской Федерации, согласованно­му с федеральным органом управления лесным хозяйством;

- в лесах второй и третьей групп - органом государственной власти субъекта РФ по представлению соответствующего территориального органа федерального органа управления лесным хозяйством.

При таких переводах лесных земель в нелесные с граждан и юридичес­ких лиц, в интересах которых осуществляется такой перевод или изъятие, взимается плата, размер которой устанавливается органом государственной власти субъекта Российской Федерации на основании кадастровой оценки переводимого или изымаемого участка лесного фонда. Эта плата направля­ется лесхозу федерального органа управления лесным хозяйством и расходу­ется на возмещение потерь лесного хозяйства.

Иной порядок установлен для перевода лесных земель в нелесные для ис­пользования их в целях, связанных с ведением лесного хозяйства и пользова­нием лесным фондом. Перевод в этих случаях осуществляется соответствую­щим лесхозом федерального органа управления лесным хозяйством с разрешения территориального органа федерального органа управления лес­ным хозяйством в субъекте РФ. В таком разрешении должно быть указано место нахождения участка лесного фонда, его площадь, цель и срок, на кото­рый осуществляется перевод, перечень разрешенных к выполнению работ на данном участке, мероприятия по рекультивации этого участка после истече­ния срока перевода. Какое порядок ведения государственного учета

лесного фонда?

Порядок ведения государственного учета лесного фонда определяется за­конодательством Российской Федерации. Перечень показателей этого учета, а также формы соответствующих документов определяет федеральный орган управления лесным хозяйством. Данные государственного учета лесного фонда используются при ведении государственного лесного кадастра.

Что такое «государственный лесной кадастр»?

Государственный лесной кадастр - это систематизированный свод эко­логических, экономических и иных количественных и качественных харак­теристик лесного фонда.

Ведение государственного лесного кадастра осуществляют федеральный орган управления лесным хозяйством и его территориальные органы. Пере-Ьчёнь показателей государственного лесного кадастра и методика экономиче-\* ской оценки лесов определяются федеральным органом управления лесным

с ХОЗЯЙСТВОМ.

Что такое «лесоустройство»?

Лесоустройство - это система мероприятий по обеспечению рациональ­ного использования лесного фонда, повышению эффективности ведения лесного хозяйства и осуществлению единой научно-технической политики в лесном хозяйстве.

При лесоустройстве осуществляются:

- определение в установленном порядке границ участков лесного фонда и внутрихозяйственная организация территорий лесного фонда, лесхозов федерального органа управления лесным хозяйством, национальных парков федерального органа управления лесным хозяйством, государственных при­родных заповедников, лесхозов образовательных учреждений высшего про­фессионального образования;

- выполнение топографо-геодезических работ и специальное картогра­фирование лесного фонда;

- инвентаризация лесного фонда с определением породного и возраст­ного состава лесов, их состояния, качественных и количественных характе­ристик лесных ресурсов;

- выявление реликтовой лесной растительности и особо защитных участ­ков лесов;

- выявление участков лесного фонда, нуждающихся в проведении рубок главного пользования, рубок промежуточного пользования, мероприятий по восстановлению лесов и лесоразведению, мелиорации, охране и защите ле­сов и других лесохозяйственных мероприятий, а также определение поряд­ка их проведения.

Какие виды лесопользований определены в действующем законодательстве?

Лесным кодексом РФ (ст. 80) предусмотрены следующие виды лесо­пользований:

- заготовка древесины;

- заготовка живицы;

- заготовка второстепенных лесных ресурсов (пней, коры, бересты, пих­товых, сосновых, еловых лап, новогодних елок и др.);

- побочное лесопользование (сенокошение, пастьба скота, размещение ульев и пасек, заготовка древесных соков, сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, лекарственных растений, технического сырья, мха, лесной подстилки, опавших листьев, камыша и другие виды побочного лесопользо-вания, перечень которых утверждается федеральным органом управления лесным хозяйством);

tSSil ..\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_:\_\_\_\_\_\_ ВПЯ

- пользование участками лесного фонда для нужд охотничьего хозяйства;

- пользование участками лесного фонда для научно-исследовательских

целей;

- пользование участками лесного фонда для культурно-оздоровитель­ных, туристических и спортивных целей.

Каковы правила отпуска древесины на корню?

Постановлением Правительства РФ от 2 июня 1998 г. утверждены Пра­вила отпуска древесины на корню в лесах Российской Федерации, которы­ми установлен порядок отвода лесосек, заготовки древесины, живицы, а так­же размеры неустоек за нарушение лесохозяйственных требований на всей территории лесного фонда Российской Федерации при проведении рубок главного пользования, подсочки древостоев, рубок промежуточного пользо­вания, прочих рубок леса.

Рубки главного пользования проводятся в перестойных и спелых древо-стоях, за исключением некоторых категорий защитное™ лесов первой груп­пы и отдельных особо защитных участков леса, выделяемых в установленном порядке в лесах всех групп, на которых проведение рубок главного пользова­ния запрещается. При проведении рубок главного пользования отпуск древе­сины на корню производится в первую очередь за счет назначения в рубку древостоев, в которых требуется рубка по их состоянию (поврежденных по­жарами, ветром, снегом, насекомыми, выбросами вредных веществ, другими неблагоприятными воздействиями), недорубов прошлых лет, вышедших из подсочки древостоев, перестойных насаждений. Разработка лесосек или де­лянок производится лесопользователем по технологическим картам, согласо­ванным с лесхозом, без которых лесорубочные билеты не выдаются.

Каковы правила пребывания граждан в лесах?

Граждане имеют право бесплатно находиться на территории лесного фонда и лесов, не входящих в него, собирать для собственных нужд дикора­стущие плоды, ягоды, орехи, грибы, другие пищевые лесные ресурсы, лекар­ственные растения и техническое сырье, участвовать в культурно-оздорови­тельных, туристических и спортивных мероприятиях, охотиться, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Особое значение для охраны лесов имеет добросовестное выполнение лесопользователями их обязанностей по охране лесов от пожаров, причиня­ющих огромный, нередко невосполнимый ущерб лесному хозяйству. Так, пожары лесов в России в 1998 году были квалифицированы ООН как эколо­гическое бедствие мирового масштаба. В 1999 году леса и торфяники горели в 42 регионах страны, что по своим масштабам и причиненному ущербу пре­взошло печальные показатели 1998 года. В этой связи представляется осо­бенно важным и актуальным утверждение Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 января 1999 г. № 35 Федеральной целевой про­граммы «Охрана лесов от пожаров на 1999—2005 годы».

Целью этой программы является повышение эффективности противопо-. жарной охраны лесного фонда и не входящих в лесной фонд лесов путем осуществления комплекса организационно-технических мер, совершенство­вания экономической и правовой базы, улучшения научно-технического обеспечения охраны лесов. Для достижения этой цели, подчеркивается в Программе, необходимо обеспечить решение задач предупреждения возник­новения и распространения лесных пожаров, своевременного обнаружения и ликвидации их в начальной стадии развития, улучшения научно-техниче­ского оснащения противопожарной охраны лесов, разработки и внедрения новых технологий и технологических средств обнаружения и тушения лес­ных пожаров. Специфичность решаемой проблемы в современных социаль­но-экономических условиях вызывает необходимость, говорится в Про­грамме, решить ряд вопросов, ранее не стоявших перед службой охраны лесов от пожаров, а именно:

— создание собственного парка воздушных судов и организация их рабо­ты (снабжение горюче-смазочными материалами, содержание аэродромных служб, ремонт авиатехники и т.д.);

— создание и совершенствование нормативно-правовой базы в области охраны лесов от пожаров, стимулирование деятельности юридических и фи­зических лиц, привлекаемых на борьбу с пожарами.

Указанная программа предусматривает постепенное наращивание средств для поэтапного решения проблем, стоящих перед лесопожарными службами. Для рационального использования выделяемых ассигнований она определяет приоритеты в финансировании соответствующих мероприя­тий. Так, 1999 году и первую очередь намечено осуществить финансирова­ние следующих программных направлений:

— обеспечение оперативного обнаружения и тушения лесных пожаров силами наземной и авиационной охраны лесов;

— материально-техническое обеспечение лесопожарных служб;

— содержание сил и средств пожаротушения;

— проведение работ по профилактике лесных пожаров;

— создание интегрированной системы мониторинга лесных пожаров. Лесной кодекс Российской Федерации (ст. 94) предусматривает, что ле-сопользователи обязаны разрабатывать и утверждать по согласованию с лес­хозами федерального органа управления лесным хозяйством планы проти­вопожарных мероприятий, а также проводить их в установленные сроки. Лесхозы федерального органа управления лесным хозяйством должны ока­зывать содействие лесопользователям при разработке ими планов противо­пожарных мероприятий, перечень и требования к составлению которых оп-

: ределяются этим органом.

' Граждане и юридические лица в местах проведения на территории лес­ного фонда работ, культурно-массовых и других мероприятий обязаны иметь средства пожаротушения в соответствии с нормами, утвержденными федеральным органом управления лесным хозяйством и Министерством

внутренних дел РФ, а в пожароопасный период содержать указанные сред­ства в готовности, обеспечивающей их немедленное использование.

Кто осуществляет государственный пожарный надзор в лесном фонде и в не входящих в лесной фонд лесах?

Такой надзор осуществляется должностными лицами государственной лесной охраны в целях контроля за соблюдением гражданами и юридичес­кими лицами требований и правил пожарной безопасности в указанных ле­сах, а также в целях пресечения их нарушений. Лесопользователи и иные граждане и юридические лица, ведущие работы на участках лесного фонда и землях, граничащих с ним, а также лица, ответственные за проведение куль­турно-массовых и других мероприятий в таких лесах, за нарушение требова­ний и правил пожарной безопасности несут уголовную, административную и иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Что такое мониторинг лесов?

Согласно ст. 69 Лесного кодекса РФ мониторинг лесов - это система на­блюдений, оценки, прогноза состояния и динамики лесного фонда в целях государственного управления в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов и повышения их экологических функций. Порядок осуществления мониторинга лесов устанавливается фе­деральным органом управления лесным хозяйством совместно со специаль­но уполномоченным государственным органом в области охраны окружаю­щей природной среды.

Основными целями мониторинга лесов в России на период до 2000 года

являются:

~ разработка единых организационно-методических подходов;

- разработка и создание действующей сети обработки и обмена инфор­мацией на уровне региона - федеральный центр;

- отработка методов и средств для всех уровней ведения мониторинга на примере ряда модельных объектов;

- разработка и начало реализации плана внедрения мониторинга лесов

на всей территории России.

Какие органы осуществляют государственный контроль

за состоянием, использованием, охраной,

защитой лесного фонда и воспроизводством лесов?

Государственный контроль по указанным направлениям осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, феде­ральным органом управления лесным хозяйством и его территориальными органами, специально уполномоченными государственными органами в об­ласти охраны окружающей природной среды, другими органами исполни­тельной власти в пределах их компетенции.

Положением о Федеральной службе лесного хозяйства России, утверж­денным Постановлением Правительства РФ от 10 февраля 1998 г. № 173, оп­ределены структура и компетенция Федеральной службы лесного хозяйства, являющейся федеральным органом исполнительной власти, который осуще­ствляет исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие функции в области использования, охраны, защиты лесного фонда, воспро­изводства лесов и ведения лесного хозяйства. Она является федеральным ор­ганом управления лесным хозяйством и специально уполномоченным госу­дарственным органом в следующих областях государственного управления:

- использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов;

- охраны окружающей природной среды;

- охраны, контроля и регулирования использования объектов животно­го мира и среды их обитания.

Федеральная служба лесного хозяйства России осуществляет возложен­ные на нее полномочия непосредственно и через свои территориальные ор­ганы. Последние включают в себя органы управления лесным хозяйством этой Службы в субъектах Российской Федерации и лесхозы Федеральной службы лесного хозяйства, в том числе лесхозы-техникумы, опытные и дру­гие специализированные лесхозы.

Как осуществляется охрана и защита лесов?

Леса подлежат охране от пожаров, незаконных рубок, нарушений уста­новленного порядка лесопользования и других действий, причиняющих вред лесному хозяйству и не входящим в него лесам, а также защите от вре­дителей и болезней леса.

Правительство РФ, органы государственной власти субъектов РФ, феде­ральный орган управления лесным хозяйством и его территориальные орга­ны обеспечивают осуществление мероприятий по охране и защите лесов, борьбе с вредителями и болезнями леса и лесными пожарами.

Лесопользователи обязаны разрабатывать и утверждать по согласованию с лесхозами федерального органа управления лесным хозяйством планы противопожарных мероприятий, а также проводить их в установленные сро-жи. Перечень противопожарных мероприятий и требования к планам этих мероприятий определяются федеральным органом управления лесным хо­зяйством.

Граждане и юридические лица в местах проведения на территории лес­ного фонда работ, культурно-массовых и других мероприятий обязаны иметь средства пожаротушения в соответствии с утвержденными нормами, а также содержать указанные средства в пожароопасный период в готовности, обеспечивающей их немедленное использование.

Особо урегулирована Лесным кодексом РФ защита лесного фонда и не входящих в него лесов от вредителей и болезней леса. Такая защита обеспечи­вается систематическим слежением за состоянием лесного фонда и не входя­щих в лесной фонд лесов, своевременным выявлением очагов вредителей и

I

болезней леса, мерами по профилактике возникновения таких очагов, их ло­кализации и ликвидации.

Защита лесов от болезней и вредителей включает следующие мероприятия: ~ текущие, экспедиционные, аэровизуальные и другие обследования;

- общий, рекогносцировочный и детальный надзор за развитием вреди­телей и болезнями леса;

- разработка авиационных и наземных мер по борьбе с вредителями и

болезнями леса;

- организация работ по профилактике болезней леса и ликвидации оча­гов вредителей и болезней леса;

- государственный контроль за осуществлением перечисленных меро­приятий.

Какова ответственность

за нарушение лесного законодательства?

Лица, виновные в нарушении лесного законодательства, несут установ­ленную законом дисциплинарную, материальную, гражданско-правовую, административную и уголовную ответственность.

Лесным кодексом РФ (ст. 110) установлено, что штрафы за администра­тивные правонарушения налагаются должностными лицами федерального' органа управления лесным хозяйством и его территориальных органов в пределах установленных для них законодательством Российской Федерации полномочий. Лицо, привлеченное к уголовной или административной от­ветственности за самовольный захват участков лесного фонда и не входящих в него лесов, обязано освободить указанные участки в установленные сроки. Новым Уголовным кодексом Российской Федерации предусмотрено, что незаконная порубка, а равно повреждение до степени прекращения роста деревьев, кустарников и лиан в лесах первой группы либо особо защитных участков лесов всех групп, а также деревьев, кустарников, лиан, не входя­щих в лесной фонд или запрещенных к порубке, если эти деяния соверше­ны в значительном размере, наказываются штрафом в размере от пятидеся­ти до ста минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного месяца, либо ли­шением права занимать определенные должности или заниматься опреде­ленной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок от шести месяцев до одного года, либо арестом на срок до трех ме­сяцев. Однако, если эти деяния в отношении лесов всех групп, а также на­саждений, не входящих в лесной фонд, совершены неоднократно, или же совершены лицом с использованием служебного положения, или в крупном размере, они наказываются более строго (см. ч. 2 ст. 260 УК).

Самостоятельная статья УК РФ посвящена ответственности за уничто­жение или повреждение лесов (ст. 261).

Тема 18

ПРАВОВОЕ

РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

И ОХРАНЫ ЖИВОТНОГО МИРА

Что понимается в действующем законодательстве под животным миром?

Согласно ст. 1 Федерального закона от 24.04.95 № 52-ФЗ «О животном мире», животный мир — это совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящих­ся в состоянии естественной свободы, а также от­носящихся к природным ресурсам континенталь­ного шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации.

Такое определение животного мира носит, на наш взгляд, весьма ограниченный характер, по-сколько касается лишь дикой фауны и имеет тер­риториальные границы. Между тем животный мир широком смысле слова - это все живые организмы животного происхождения, а не только дикая фау­на. Следовательно, строго научное определение животного мира охватывает все разновидности жи­вотного мира, включая домашних животных, кото­рые в научной литературе нередко выводятся за пределы указанного понятия и рассматриваются как товарно-материальные ценности — объекты права собственности. С приведенным в начале темы определением животного мира можно согла­ситься лишь в'рамках строго заданных целей, пре­дусмотренных указанным Законом.

Что понимается nod законодательством об использовании и охране животного мира?

Законодательство об охране и использовании животного мира и среды его обитания, основывающееся на положениях Конституции РФ, федеральных законов об охране окружающей природной среды, состоит из Федерального закона «О животном мире», принимаемых в соответствии с ним законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Рос­сийской Федерации об охране и использовании животного мира.

Законодательство РФ об охране и использовании животного мира регули­рует отношения в области охраны и использования объектов животного ми­ра, обитающих в условиях естественной свободы. Отношения в области охра­ны и использования объектов животного мира, содержащихся в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания в целях сохранения ре­сурса и генетического фонда объектов животного мира и в иных научных и воспитательных целях, регулируются Федеральным законом «О животном мире», другими федеральными законами и иными нормативными правовы­ми актами Российской Федерации, а также законами и нормативными пра­вовыми актами субъектов РФ. Отношения в области охраны и использования домашних животных, а также диких животных, содержащихся в неволе, ре­гулируются другими нормативными актами. Отношения в области охраны и использования среды обитания объектов животного мира регулируются Фе­деральным законом «О животном мире» и иными принятыми в соответствии с ним правовыми актами. Отношения в области охраны и использования объ­ектов животного мира континентального шельфа и исключительной эконо­мической зоны Российской Федерации регулируются Федеральным законом «О животном мире» в той мере, в какой это допускается федеральными зако­нами и нормами международного права.

В Федеральном законе «О животном мире» оговорено, что имущественные отношения в области охраны и использования животного мира регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено данным Феде­ральным законом и иными правовыми актами Российской Федерации.

Каковы формы и виды собственности на объекты

животного мира?

Согласно ст. 4 Федерального закона «О животном мире» животный мир в пределах территории Российской Федерации является государственной собст­венностью. На континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию в отношении объектов животного мира в порядке, определяемом данным Федеральным законом и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также нормами международного права.

Разграничение государственной собственности на животный мир на два ее вида - федеральную собственность и собственность субъектов Россий-

I: ской Федерации — осуществляется в порядке, установленном федеральным законом.

К федеральной собственности могут быть отнесены следующие объекты животного мира:

- редкие, находящиеся под угрозой исчезновения, а также занесенные в Красную книгу Российской Федерации;

- обитающие на особо охраняемых природных территориях федерально­го значения;

- населяющие территориальное море, континентальный шельф и исклю­чительную экономическую зону Российской Федерации;

- подпадающие под действие международных договоров Российской Фе-;' дерации;

- отнесенные к особо охраняемым, ценным в хозяйственном отношении;

- естественно мигрирующие по территориям двух и более субъектов Рос­сийской Федерации.

От имени Российской Федерации и ее субъектов права собственника осу­ществляют органы государственной власти, указанные в Федеральном зако­не «О животном мире», в пределах их компетенции, определенной соответ­ствующими статутными актами.

Объекты животного мира, изъятые из среды обитания в установленном порядке, могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Каковы виды и способы пользования животным миром?

Согласно действующему законодательству, в частности ст. 34 Закона «О животном мире», юридические и физические лица могут осуществлять следующие виды и способы пользования животным миром.

1) охота;

2) рыболовство, включая добычу водных беспозвоночных и морских мле­копитающих;

3) добыча объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства;

4) использование полезных свойств жизнедеятельности животного ми­ра - почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опы-\*• лителей растений, биофильтраторов и других;

; 5) изучение, исследование и иное использование животного мира в науч­ных, культурно-просветительских, воспитательных, рекреационных, эсте-ч тических целях без изъятия их из среды обитания;

6) извлечение полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира.

Законами и другими нормативно-правовыми актами Российской Феде-|'. рации и ее субъектов могут быть предусмотрены и иные виды пользования | животным миром.

Кому принадлежит право пользования животным миром?

Животный мир на территории Российской Федерации предоставляется в пользование российским и иностранным юридическим лицам, гражданам РФ, иностранным гражданам и лицам без гражданства. Предоставление осу­ществляется в порядке, установленном действующим законодательством (Федеральным законом «О животном мире», гражданским, земельным, вод­ным и лесным законодательством РФ). Приоритет в предоставлении живот­ного мира в пользование на конкретной территории или акватории отдается российским юридическим лицам и гражданам Российской Федерации.

Каковы основания и порядок прекращения пользования

животным миром?

Пользование животным миром прекращается (полностью или частично)

в случаях:

- отказа от пользования;

- истечения установленного срока пользования;

- нарушения законодательства Российской Федерации об охране окру­жающей природной среды и условий пользования животным миром, огово­ренных в лицензии на пользование им;

- возникновения необходимости в изъятии из пользования объектов жи­вотного мира в целях их охраны;

- использования территории, акватории для государственных нужд, ис­ключающих пользование животным миром;

- ликвидации предприятия, учреждения, организации - пользователей

животным миром.

Решение о прекращении пользования животным миром может быть об­жаловано в суд в установленном порядке.

Какова структура экономического регулирования охраны и использования объектов животного мира?

Экономическое регулирование охраны и использования животного мира

включает:

— учет и экономическую оценку объектов животного мира;

— экономически обоснованную систему платежей за пользование живот­ным миром;

— бюджетное финансирование мероприятий по охране и воспроизводст­ву объектов животного мира;

— экономически обоснованную систему штрафов и исков за нарушение законодательства Российской Федерации об охране и использовании живот­ного мира;

— целенаправленное использование средств, полученных от реализации конфискованных орудий незаконного добывания объектов животного мира, в том числе транспортных средств и продукции, в порядке, предусмотренном за-

конодательством Российской Федерации, а также добровольных взносов граж­дан и юридических лиц.

Какова система экономического стимулирования охраны, воспроизводства и устойчивого использования объектов животного мира?

Экономическое стимулирование указанной деятельности включает:

- установление налоговых и иных льгот, предоставляемых юридическим лицам и гражданам, обеспечивающим охрану, воспроизводство и устойчи­вое использование объектов животного мира, а также охрану и улучшение состояния среды их обитания;

- предоставление юридическим лицам льготных кредитов на выполне­ние работ по охране и воспроизводству объектов животного мира;

- премирование должностных лиц и граждан, осуществляющих охрану животного мира, за выявленные нарушения законодательства об охране и использовании животного мира.

Действие системы экономического стимулирования в области охраны и ис­пользования животного мира, говорится в статье 54 Федерального закона «О животном мире», обеспечивается специальным законодательством Россий­ской Федерации.

Каковы полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области охраны и использования животного мира?

К полномочиям указанных государственных органов относятся:

- определение государственной политики в области охраны и использо­вания животного мира;

- установление единой инвестиционной политики в данной сфере;

- разработка и совершенствование федерального законодательства в данной сфере и контроль за его соблюдением;

- координация деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны и использования животного мира в пределах территории Российской Федерации;

- организация и осуществление охраны, государственный контроль и ре­гулирование использования объектов животного мира, отнесенных к феде­ральной собственности, на территории Российской Федерации, объектов животного мира, постоянно или временно населяющих континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации, и среды их обитания;

- установление порядка предоставления лицензий на пользование жи­вотным миром;

- определение порядка ввоза в Российскую Федерацию и вывоза за ее пределы диких животных, их частей и полученной из них продукции;

~- осуществление мер по восстановлению объектов животного мира и среды их обитания;

~ ведение Красной книги Российской Федерации;

- осуществление иных полномочий, предусмотренных действующим за­конодательством (см. ст. 5 Федерального закона «О животном мире»).

Каковы полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области охраны и использования животного мира?

Таковыми являются:

- принятие законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ в области использования и охраны животного мира в соответствии с Феде­ральным законом «О животном мире»;

- участие в разработке и реализации федеральных программ по охране, воспроизводству и устойчивому использованию объектов животного мира и

среды их обитания;

- установление территориальных правил, лимитов и нормативов в обла­сти использования объектов животного мира в пределах своей компетенции;

- предоставление права пользования объектами животного мира, отно­сящимися к собственности субъектов РФ;

- согласование интересов пользователей животным миром с интересами пользователей другими природными ресурсами;

- организация охраны и воспроизводства объектов животного мира и

среды их обитания;

- учреждение и ведение Красной книги субъектов РФ;

- осуществление иных полномочий, предусмотренных действующим за­конодательством (см. ст. 6 Федерального закона «О животном мире). Каковы полномочия в области охраны и использования объектов животного мира у органов местного самоуправления?

Органам местного самоуправления могут передаваться отдельные госу­дарственные полномочия в области охраны и использования объектов жи­вотного мира в соответствии с законодательством Российской Федерации и ее субъектов с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Какое участие в охране и использовании животного мира принимают коренные малочисленные народы и этнические общности?

Коренные малочисленные народы и этнические общности, если среда их обитания и традиционный образ жизни связаны с животным миром, наряду с общими правами граждан в данной области наделяются,-особыми правами. Они вправе применять традиционные методы добывания объектов животно­го мира и продуктов их жизнедеятельности, если таковые не ведут прямо или косвенно к снижению биологического разнообразия, не сокращают числен-

J^X

;' ность и устойчивое воспроизводство объектов животного мира, не нарушают среду их обитания и не представляют опасности для человека. Это право представители коренных малочисленных народов и этнических общностей могут осуществлять как индивидуально, так и коллективно, объединяясь в семейные, родовые, территориально-хозяйственные общины, союзы охотни­ков, собирателей, рыболовов и др. Коренные малочисленные народы и этни­ческие общности, а также граждане, принадлежащие к этим группам населе­ния, и их объединения имеют право на приоритетное пользование животным миром на территориях их традиционного расселения и хозяйственной дея­тельности.

Право на приоритетное пользование животным миром включает:

— предоставление первоочередного выбора промысловых угодий гражда­нам, принадлежащим к указанным группам населения, и их объединениям;

~ льготы в отношении сроков и районов добывания объектов животного мира, полового, возрастного состава и количества добываемых объектов жи­вотного мира, а также продуктов их жизнедеятельности;

— иные виды пользования животным миром, согласованные со специ­ально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их оби­тания.

Таким же правом обладают и иные граждане, постоянное проживающие на данной территории и включенные на законных основаниях в одну из та­ких групп населения.

Какое участие в охране и использовании животного мира принимают граждане и юридические лица?

Граждане и юридические лица, включая общественные объединения и ре­лигиозные организации, участвуют в охране и использовании животного мира, сохранении и восстановлении среды его обитания в установленном законода­тельством Российской Федерации порядке. В этой связи они наделяются сле­дующими правами:

— получать от органов государственной власти соответствующую инфор­мацию, если иное не установлено законодательством РФ;

— проводить общественную экологическую экспертизу;

— осуществлять общественный контроль;

— проводить мероприятия по охране животного мира и среды его обита-

- содействовать реализации соответствующих государственных про­грамм.

Участие международных общественных организаций в охране и исполь­зовании объектов животного мира на территории Российской Федерации ^регламентируется ее международными договорами.

Какие органы осуществляют государственное управление в области охраны и использования животного мира?

Как предусмотрено статьей 11 Закона «О животном мире», государствен­ное управление в области охраны и использования животного мира осуще­ствляют Президент Российской Федерации, Правительство РФ, органы ис­полнительной власти субъектов Российской Федерации и специально уполномоченные государственные органы по охране, контролю и регулиро­ванию использования объектов животного мира и среды их обитания. По­следние состоят из федеральных государственных органов по охране, кон­тролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания и их территориальных (бассейновых) подразделений. Они образу­ют систему государственных органов управления, обеспечивающую осуще­ствление комплексных мер по охране, воспроизводству и устойчивому ис­пользованию объектов животного мира и среды их обитания. Их полномочия и структура определяются Правительством Российской Феде­рации на основе требований Закона «О животном мире».

Важную роль в охране животного мира и регулировании его использова­ния играет Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, вы­полняющее наряду с другими задачами и функциями разработку и реализа­цию мероприятий по охране окружающей среды и природных ресурсов в отраслях сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышлен­ности. Оно, в частности, осуществляет государственное управление охотни­чьими хозяйствами, охрану и контроль за охотничьими животными и веде­нием охотничьего хозяйства.

Значительна роль в охране и рациональном использовании животного мира Министерства природных ресурсов Российской Федерации, одной из задач которого является проведение единой научно-технической политики в области водного хозяйства, использования, охраны и восстановления вод­ных ресурсов, установления водоохранных зон и соблюдения хозяйственной деятельности в пределах этих зон.

Большую роль в охране животного мира и рациональном его использова­нии играют государственные комитеты Российской Федерации по рыболов­ству и охране окружающей среды, на которые возложено осуществление го­сударственной политики в области охраны и использования животного мира и окружающей природной среды в целом.

Каковы основные принципы государственного управления в области охраны и использования животного мира?

Основными принципами государственного управления в области охраны и использования животного мира являются:

— обеспечение устойчивого существования и использования животного

мира;

- поддержка деятельности, направленной на охрану животного мира и

среды его обитания;

ЙчЙ

осуществление пользования животным миром способами, не допуска­ющими жестокого обращения с животными, в соответствии с общими прин­ципами гуманности;

недопустимость совмещения деятельности по государственному кон-\ тролю за использованием животного мира и охраной его и среды обитания с деятельностью по использования объектов животного мира;

— привлечение граждан и общественных объединений к решению задач в области охраны, воспроизводства и устойчивого использования объектов животного мира;

— отделение права пользования животным миром от права пользования землей и другими природными ресурсами;

— платность пользования животным миром;

I — приоритет международного права в области использования и охраны I животного мира и среды его обитания.

\*••

: Каковы цели ведения государственного учета

I и государственного кадастра объектов животного мира?

|i Государственный учет объектов животного мира и их использования, а ; также государственный кадастр этих объектов ведутся в целях обеспечения

\* охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления д среды его обитания. Государственный учет и прогнозирование состояния ,• животного мира осуществляют специально уполномоченные государствен-

1 ные органы по охране, контролю и регулированию использования объектов

"животного мира и среды их обитания.

v Что такое «государственный кадастр объектов животного мира»?

Государственный кадастр объектов животного мира - это реестр сведений > о географическом распространении объектов животного мира, их численнос-;,, ти, а также среде их обитания, хозяйственном использовании и других необхо-f димых данных.

I Что собой представляет государственный мониторинг объектов животного мира?

\* Государственный мониторинг объектов животного мира - это система регу-|;лярных наблюдений за распространением, численностью, физическим состоя­нием объектов животного мира, структурой, качеством и площадью среды их обитания. Он проводится в целях своевременного выявления происходящих в состоянии объектов животного мира изменений, их оценки, предупреждения устранения последствий неблагоприятных явлений для сохранения биологи­ческого разнообразия, обеспечения устойчивого состояния объектов животно-мира и научно обоснованного их использования.

Каковы задачи государственного контроля в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания?

Задачей государственного контроля в указанной области является обеспе­чение соблюдения всеми юридическими лицами и гражданами требований за­конодательства Российской Федерации и ее субъектов об охране и использо­вании объектов животного мира. Порядок осуществления государственного контроля определяется Правительством Российской Федерации.

Каковы виды ответственности

за нарушение законодательства об охране

и использовании животного мира?

Статьей 55 Федерального закона «О животном мире» предусмотрены три вида ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации об охране и использовании животного мира: административная, граждан­ско-правовая и уголовная ответственность, Однако должностные лица, рабо­чие и служащие, нарушающие законодательство об охране и использовании животного мира, могут нести также дисциплинарную и материальную ответст­венность в порядке и размерах, предусмотренных трудовым законодательст­вом Российской Федерации.

Закон «О животном мире» (ст. 55) устанавливает, что юридическую от­ветственность влекут следующие виды нарушений законодательства Россий­ской Федерации об охране и использовании животного мира:

- нарушение порядка осуществления пользования животным миром, а также незаконный ввоз в Российскую Федерацию животных или растений, признанных наносящими ущерб объектам животного мира, занесенным в

Красную книгу;

- нарушение правил транспортировки, хранения и применения средств защиты растений и других препаратов, причинивших ущерб животному миру;

- уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения объек­тов животного мира или совершение иных действий, которые могут привес­ти к гибели, сокращению численности или нарушению среды обитания ука­занных объектов животного мира;

- нарушение правил охоты и рыболовства, а также правил осуществле­ния других видов пользования животным миром;

- нарушение правил китобойного промысла;

- ввоз в Российскую Федерацию и вывоз за ее пределы объектов живот­ного мира, их продуктов и частей без соответствующего разрешения;

- нарушение требований по предотвращению гибели объектов животного мира в процессе хозяйственной деятельности и при эксплуатации транспорт­ных средств;

- нарушение режима охраны объектов животного мира в государствен­ных природных заповедниках и заказниках, заповедных зонах националь-

ных парков и на других особо охраняемых природных территориях, аквато­риях;

~ уничтожение или повреждение аншлагов и других знаков, установлен­ных пользователями животным миром или специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию исполь­зования объектов животного мира и среды их обитания, а также зданий и других сооружений, принадлежащих указанным пользователям и органам;

— нарушение установленного порядка предоставления лицензий на пользование животным миром и разрешений на изъятие объектов животно­го мира из среды их обитания;

- сокрытие или искажение информации о состоянии и численности объ­ектов животного мира, имеющей большое значение для безопасности насе­ления и домашних животных, для устойчивого использования объектов жи­вотного мира, их воспроизводства и качества среды их обитания.

Предусмотрено также, что незаконно добытые объекты животного мира, их части и выработанная из них продукция, а также орудия незаконного до­бывания объектов животного мира, в том числе транспортные средства, под­лежат безвозмездному изъятию или конфискации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В целях недопущения возможных противоречий и несогласованности норм права о тех или иных видах юридической ответственности представля­ется целесообразным предусматривать их не в отдельных законодательных актах, посвященных тем или иным объектам природы, а в специальных за­конах (кодексах), регулирующих те или иные виды ответственности за нару­шение действующего законодательства.

Тема 19

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ

ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ И ОБЪЕКТОВ

Что понимается в действующем законодательстве под особо охраняемыми природными территориями?

Особо охраняемые природные территории -

это участки земли, водной поверхности и воз­душного пространства над ними, где располага­ются природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, изъятые полностью или частично из хозяйственного использования, для которых ус­тановлен особый режим правовой охраны.

Что представляет собой законодательство об особо охраняемых природных территориях?

Законодательство РОССИЙСКОЙ Федерации об особо охраняемых природных территориях, осно­вывающееся на соответствующих положениях Конституции Российской Федерации, состоит из Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», принимаемых в соответствии с ним других законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

На какие категории и виды подразделяются особо охраняемые природные территории?

С учетом особенностей режима охраны при­родных территорий и статуса находящихся на

них природоохранных учреждений различаются следующие виды этих тер­риторий:

- государственные природные заповедники, в том числе биосферные;

- национальные парки;

- природные парки;

- государственные природные заказники;

- памятники природы;

- дендрологические парки и ботанические сады;

- лечебно-оздоровительные местности и курорты.

/Гаков правовой режим

государственных природных заповедников?

На территории государственного природного заповедника полностью изымаются из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и объекты — земля, воды, недра, растительный и животный мир, имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение как образцы естественной природной среды, типичные или редкие ланд­шафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира. Такие заповедники являются природоохранными, научно-исследова­тельскими учреждениями, имеющими целью сохранение и изучение естест­венного хода природных процессов, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов растений и животных, типичных и уни­кальных экологических систем.

Земля, воды, недра, растительный и животный мир, находящиеся на тер­ритории государственного заповедника, предоставляются в пользование на правах, предусмотренных федеральными законами. Имущество государст­венных природных заповедников является федеральной собственностью. Здания, сооружения, историко-культурные и другие объекты закрепляются за государственным природным заповедником на праве оперативного уп­равления. Запрещено изъятие или иное прекращение прав на земельные участки и другие природные ресурсы, которые включены в государственные природные заповедники. Природные ресурсы и недвижимое имущество го­сударственных природных заповедников по действующему законодательст­ву полностью изъяты из оборота. Они не могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому какими-либо иными способами.

Положение о государственном заповеднике, его статус утверждаются ор­ганом, уполномоченным на то Правительством Российской Федерации.

^Каковы задачи государственных природных заповедников действующему законодательству?

Согласно статье 7 Федерального закона «Об особо охраняемых природ-[X территориях» на государственные природные заповедники возлагаются [едующие задачи:

- осуществление охраны природных территорий в целях сохранения би­ологического разнообразия и поддержания в естественном состоянии охра­няемых природных комплексов и объектов;

- организация и проведение научных исследований;

- осуществление экологического мониторинга в рамках общегосударст­венной системы мониторинга окружающей природной среды;

- экологическое просвещение;

- участие в государственной экологической экспертизе проектов и схем размещения хозяйственных и иных объектов;

- содействие в подготовке научных кадров и специалистов в области ох­раны окружающей природной среды. Каков порядок образования государственных. природных заповедников?

Государственный природный заповедник учреждается постановлением Правительства РФ при условии согласия субъектов Российской Федерации на отнесение его территории к объектам федеральной собственности. Такое постановление принимается по представлению органов государственной власти субъектов РФ и специально уполномоченного на то государственно­го органа РФ в области охраны окружающей природной среды.

Какое режим особой охраны государственных природных заповедников?

На территории государственного заповедника запрещается любая дея­тельность, противоречащая задачам, стоящим перед ним, и режиму особой охраны его территории, установленному в положении о данном государст­венном природном заповеднике. Вместе с тем на территориях государствен­ных природных заповедников допускается деятельность, направленная на:

— сохранение в естественном состоянии природных комплексов, восста­новление и предотвращение изменений природных комплексов и их компо­нентов в результате антропогенного воздействия;

— поддержание условий, обеспечивающих санитарную и противопожар­ную безопасность;

— предотвращение условий, способных вызвать стихийные бедствия, уг­рожающие жизни людей и населенным пунктам;

— осуществление экологического мониторинга;

— ведение эколого-просветительской работы;

— осуществление контрольно-надзорных функций.

Кроме того, в Федеральном законе «Об особо охраняемых территориях» особо оговорено, что в государственных природных заповедниках могут вы­деляться участки, на которых исключается всякое вмешательство человека в природные процессы. Размеры таких участков определяются исходя из не­обходимости сохранения всего природного комплекса в естественном состо­янии.

Какие государственные природные заповедники имеют статус государственных природных биосферных заповедников?

Статус природных биосферных заповедников имеют государственные природные заповедники, входящие в международную систему биосферных резерватов, осуществляющих глобальный экологический мониторинг. К территориям таких заповедников могут быть присоединены территории биосферных полигонов, в том числе с дифференцированным режимом осо­бой охраны и функционирования.

Каковы особенности правового положения государственных природных заповедников?

По действующему законодательству государственные природные запо­ведники являются некоммерческими организациями, финансируемыми за счет средств федерального бюджета. Они вправе распоряжаться в установ­ленном порядке следующими средствами:

- от научной, природоохранной, рекламно-издательской и иной деятель­ности, не противоречащей задачам государственных природных заповедников;

- полученными в счет возмещения ущерба, причиненного природным комплексам и объектам, расположенным на территориях государственных природных заповедников;

- от реализации конфискованных в установленном порядке орудий охо­ты, рыболовства и продукции незаконного природопользования;

- в порядке безвозмездной помощи и благотворительных взносов.

Штрафы, налагаемые в административном порядке за экологические правонарушения, взысканные по постановлениям должностных лиц госу­дарственных природных заповедников, поступают в самостоятельное распо­ряжение государственных природных заповедников и учитываются на от­дельном балансе.

Государственные природные заповедники пользуются определенными льготами по налогообложению. Они вправе иметь свою символику - флаги, вымпелы, эмблемы и т.п.

Каков правовой режим национальных парков?

Согласно статье 12 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» национальные природные парки являются природоохранными, эколого-просветительскими и научно-исследовательскими учреждениями, тер­ритории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объек­ты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, ,и которые предназначены для использования в природоохранных, просвети­тельских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма. ;.'" Историко-культурные объекты, поставленные на государственную охра-:ну, передаются в пользование национальным паркам только по согласова-\*нию с государственным органом охраны памятников истории и культуры.

В отдельных случаях в границах национальных парков могут находиться земельные участки иных пользователей, а также собственников. Националь­ные парки имеют исключительное право приобретения указанных земель за счет средств федерального бюджета и иных незапрещенных источников.

Национальные парки относятся исключительно к объектам федеральной собственности. Здания, сооружения, историко-культурные и другие объек­ты недвижимости закрепляются за национальными парками на праве опера­тивного управления.

Национальный парк функционирует на основании положения, утверж­денного государственным органом, в ведении которого он находится, по со­гласованию со специально уполномоченным на то государственным орга­ном Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды. Каковы основные задачи национальных парков?

На национальные парки возложены следующие основные задачи: сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природ­ных участков и объектов;

сохранение историко-культурных объектов; экологическое просвещение населения; создание условий для регулируемого туризма и отдыха; разработка и внедрение научных методов охраны природы и экологиче­ского просвещения;

осуществление экологического мониторинга;

восстановление нарушенных природных и историко-культурных ком­плексов и объектов. Каков порядок образования национальных парков?

Национальные парки учреждаются постановлением Правительства Рос­сийской Федерации при условии согласия субъектов Российской Федерации на отнесение соответствующих территорий субъектов РФ к объектам феде­ральной собственности, принимаемым на основании представления органов государственной власти субъектов РФ и специально уполномоченного на то государственного органа Российской Федерации в области охраны окружа­ющей природной среды. Так, Постановлением Правительства РФ от 9 янва­ря 1994 г. было принято предложение администрации Орловской области, согласованное с Федеральной службой лесного хозяйства России и другими заинтересованными министерствами и ведомствами Российской Федера­ции, о создании на территории Орловской области национального природ­ного парка «Орловское полесье» Федеральной службы лесного хозяйства России общей площадью 77 745 гектаров.

в чем заключается режим особой охраны территорий национальных парков?

На территориях национальных парков устанавливается дифференциро­ванный режим особой охраны с учетом их природных, историко-культур­ных и иных особенностей. Исходя из этого, на территориях национальных парков могут быть выделены различные функциональные зоны, в том числе:

заповедная, в пределах которой запрещены любая хозяйственная дея­тельность и рекреационное использование территории;

особо охраняемая, в пределах которой обеспечиваются условия для со­хранения природных комплексов и объектов и допускается строго регулиру­емое посещение;

познавательного туризма, предназначенная для организации экологиче­ского просвещения и ознакомления с достопримечательными объектами на­ционального парка;

рекреационная, предназначенная для отдыха;

охраны историко-культурных объектов, в пределах которой обеспечива­ются условия для их сохранения;

обслуживания посетителей, предназначенная для размещения мест ноч­лега, палаточных лагерей и иных объектов туристского сервиса, культурно­го, бытового и информационного обслуживания посетителей;

хозяйственного назначения, в пределах которой осуществляется хозяйст­венная деятельность, необходимая для обеспечения функционирования на­ционального парка.

На территориях национальных парков запрещена любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам, объектам раститель­ного и животного мира, культурно-историческим объектам, в том числе:

- разведка и разработка полезных ископаемых;

- деятельность, влекущая нарушение почвенного покрова и геологичес­ких обнажений;

- строительство магистральных дорог, трубопроводов, линий электропе­редачи и других коммуникаций;

- рубка главного пользования, проходные рубки, заготовка живицы, промысловые охота и рыболовство и др.

Что такое природные парки?

Природными парками являются природоохранные рекреационные уч­реждения, находящиеся в ведении субъектов Российской Федерации, терри­тории которых включают природные комплексы и объекты, имеющие зна­чительную экологическую и эстетическую ценность. Они предназначены для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях.

Какое порядок образования природных парков?

Решение об образовании природных парков принимают органы государ­ственной власти субъектов Российской Федерации по представлению спе­циально уполномоченных на то государственных органов Российской Феде­рации в области охраны окружающей природной среды по согласованию с органами местного самоуправления. Каковы особенности правового положения природных парков?

Природные парки, хотя и являются юридическими лицами, не имеют в качестве цели своей деятельности извлечение прибыли, то есть являются не­коммерческими организациями. Они вправе распоряжаться средствами, по­лученными:

- в счет возмещения ущерба, причиненного в результате деятельности

физических и юридических лиц;

- в результате рекреационной, рекламно-издательской и иной деятель­ности, не противоречащей задачам природных парков;

- в порядке безвозмездной помощи физических и юридических лиц, в том числе иностранных граждан и международных организаций.

На территориях природных парков могут быть выделены природоохран­ные, рекреационные, агрохозяйственные и иные функциональные зоны, включая зоны охраны историко-культурных комплексов и объектов.

Что такое государственные природные заказники?

Под государственными природными заказниками понимаются террито­рии (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстанов­ления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологи­ческого баланса.

Они могут быть федерального или регионального значения, а также:

комплексными (ландшафтными), предназначенными для сохранения и восстановления природных комплексов (природных ландшафтов);

биологическими (ботаническими и зоологическими), предназначенными для сохранения и восстановления редких и исчезающих видов растений и животных, в том числе ценных в хозяйственном, научном и культурном от­ношении видов;

палеонтологическими, предназначенными для сохранения ископаемых

объектов;

гидрологическими (болотными, озерными, речными, морскими), пред­назначенными для сохранения и восстановления ценных водных объектов и

экологических систем;

геологическими, предназначенными для сохранения ценных объектов и

комплексов неживой природы.

Государственные природные заказники федерального значения образуются решением Правительства Российской Федерации на основании представления органов исполнительной власти субъектов РФ и специально уполномоченного

1ЙГЙ1

на то государственного органа РФ в области охраны окружающей природной среды. Государственные природные заказники регионального значения учреж­даются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с органами местного самоуправления.

Что понимается под памятниками природы?

Согласно статье 25 Федерального закона «Об особо охраняемых природ­ных территориях», памятники природы - это уникальные, невосполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношениях природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения.

Памятники природы могут быть федерального и регионального значения. Природные объекты объявляются памятниками федерального значения, а за­нятые ими территории - особо охраняемыми природными территориями феде­рального значения, Правительством Российской Федерации по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Природные объекты и комплексы объявляются памятниками регионального значения соот­ветствующими органами государственной власти субъектов РФ. Органы госу­дарственной власти Российской Федерации и ее субъектов утверждают грани­цы и определяют режим особой охраны находящихся в их ведении памятников природы. При этом территории, занятые ими, могут быть изъяты у собственни­ков, владельцев и пользователей этих участков.

Дендрологические парки и ботанические сады

Дендрологические парки и ботанические сады являются природоохран­ными учреждениями. В их задачи входит создание специальных коллек­ций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществление научной, учебной и просветительной деятель­ности. Территории дендрологических парков и ботанических садов предназ­начаются только для выполнения их прямых задач. Земельные участки пере­даются им в бессрочное (постоянное) пользование. Находящиеся на балансе дендрологических парков и ботанических садов здания, сооружения и поме­щения приватизации не подлежат.

Лечебно-оздоровительные местности и курорты

Согласно статье 31 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» территории (акватории), пригодные для организации лечения и профилактики заболеваний, а также отдыха населения и обладающие природ­ными лечебными ресурсами (минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, пляжи, части акваторий и внутренних морей, другие природные объекты и условия), могут быть отнесены к лечебно-оздоровитель­ным местностям. Такие местности выделяются в целях их рационального ис­пользования и охраны их лечебных и оздоровительных свойств. Отнесение тер­риторий к лечебно-оздоровительным местностям осуществляется в порядке,

устанавливаемом федеральным законом о природных лечебных ресурсах, ле­чебно-оздоровительных местностях и курортах.

Курортами признаются уже освоенные и используемые в лечебно-профи­лактических целях территории, обладающие природными лечебными ресурса­ми, а также располагающие необходимыми для их эксплуатации зданиями и

сооружениями.

В границах лечебно-оздоровительных местностей и курортов запрещает­ся деятельность, которая может привести к ухудшению качества и истоще­нию природных ресурсов и объектов, обладающих лечебными свойствами.

Что такое государственный кадастр особо охраняемых природных территорий?

Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий -

это официальный документ, содержащий регулярно обновляемые сведения о всех особо охраняемых природных территориях федерального, региональ­ного и местного значения.

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 19 сентября 1996 г. «О порядке ведения государственного кадастра особо ох­раняемых природных территорий» кадастр ведется по единым для Российской Федерации правилам с использованием унифицированных форм хранения информации и соблюдением принципа совместимости с государственными кадастрами природных ресурсов.

Кадастр ведется:

— по особо охраняемым природным территориям федерального значе­ния, являющимся федеральной собственностью, - федеральными органами исполнительной власти и организациями, в ведении и управлении которых находятся природные территории;

— по особо охраняемым территориям регионального значения, являю­щимся собственностью субъектов Российской Федерации, - органами ис­полнительной власти субъекта РФ;

— по особо охраняемым природным территориям местного значения, яв­ляющимся собственностью муниципальных образований, - органами мест­ного самоуправления.

Тема 20

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЩЕНИЯ С ОПАСНЫМИ, РАДИОАКТИВНЫМИ ВЕЩЕСТВАМИ И ТВЕРДЫМИ ОТХОДАМИ

Что понимается

под экологической безопасностью?

Экологическая безопасность - это состояние защищенности окружающей природной среды от вредного воздействия на нее хозяйственной и иной деятельности.

Что такое

радиационная безопасность населения?

Радиационная безопасность населения, со­гласно статье 1 Федерального закона «О радиа­ционной безопасности населения», - это состо­яние защищенности настоящего и будущих поколений людей от вредного для их здоровья воздействия ионизирующего излучения.

/Такое состав законодательства об обращении с опасными и радиоактивными веществами?

Законодательство об обращении с опасными и радиоактивными веществами состоит из феде­ральных законов, регулирующих обращение с опасными и радиоактивными веществами, и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных норматив­ных правовых актов субъектов Российской Феде­рации. Важнейшими среди них являются Феде­ральные законы от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», от 3 апреля 1996 г. № 29-ФЗ «О финансировании

— осуществлением органами государственной власти Российской Феде­рации, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями, другими юридическими лицами и гражданами мероприятий по соблюдению правил, норм и норма­тивов в области радиационной безопасности;

— информированием населения о состоянии радиационной безопаснос­ти и мерах по ее обеспечению;

— обучение населения в области обеспечения радиационной безопасности. Для планирования и осуществления мероприятий по обеспечению ради­ационной безопасности разрабатываются федеральные и региональные (территориальные) программы. Федеральные программы в области обеспе­чения радиационной безопасности разрабатываются и реализуются феде­ральными органами исполнительной власти с участием органов исполни­тельной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Так, Постановлением Правительства РФ от 21 июля 1998 г. № 815 утверж­дена Программа развития атомной энергетики Российской Федерации на 1998—2005 годы и на период до 2010 года, уточняющая подпрограммы, вхо­дящие в состав Федеральной целевой программы «Топливо и энергия». Ос-новными целями Программы являются надежное и конкурентоспособное снабжение потребителей тепловой и электрической энергией, обеспечение безопасной эксплуатации действующих АЭС, создание АЭС нового поколе­ния повышенной безопасности, надежное обеспечение атомных станций ядерным топливом, подготовка к созданию замкнутого цикла сжигания дол-гоживущих радиоактивных продуктов отработанного топлива, разработка ка­чественно новых перспективных энергоблоков на принципах естественной безопасности и создание условий для перехода к крупномасштабному разви­тия атомной энергетики. Достижение основных целей Программы позволит обеспечить снижение техногенного воздействия на окружающую природную среду, экономию органического топлива, развитие научно-технического по­тенциала страны, сохранение имеющихся и создание новых рабочих мест, расширение экспортных возможностей страны и международной коопера­ции в области атомной энергии. Программой предусматривается, в частно­сти, совершенствование обращения с радиоактивными отходами на АЭС и площадках исследовательских реакторов. Что такое «отходы» и каковы меры охраны от них окружающей природной среды?

Под отходами производства и потребления, согласно Федеральному за­кону от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», понимаются остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, образовавшиеся в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства.

Помимо этого в Законе особо выделяются опасные отходы, под которы­ми понимаются отходы, содержащие вредные вещества, обладающие опас-

ными свойствами - токсичностью, взрывоопасностью, пожароопасностью, высокой радиацией или способностью возбуждать инфекционные болезни, либо которые могут представлять непосредственную опасность для окружа­ющей природной среды и здоровья человека самостоятельно или при вступ­лении в контакт с другими веществами (ст. 1).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 1997 г. № 155 утверждены Правила предоставления услуг по вывозу твердых и жидких бытовых отходов, согласно которым под твердыми и жидкими бы­товыми отходами понимаются отходы, образующиеся в результате жизне­деятельности населения (приготовление пищи, упаковка товаров, уборка и текущий ремонт жилых помещений), крупногабаритные предметы домаш­него обихода и др.

Режим работы муниципальных организаций, оказывающих услуги по вывозу бытовых отходов, устанавливается по решению органов местного са­моуправления. Заказ на услуги по вывозу бытовых отходов оформляется в письменной форме путем составления соответствующего документа - дого­вора, квитанции, талона и т.п. Качество предоставляемых услуг по вывозу бытовых отходов должно соответствовать условиям договора, а при отсутст­вии таковых - обычно предъявляемым к такого рода услугам требованиям.

Сложившаяся в Российской Федерации ситуация в области образования, использования, обезвреживания, хранения и захоронения отходов, говорит­ся в Федеральной целевой программе «Отходы» (принятой Постановлением Правительства РФ от 13 сентября 1996 г.), ведет к опасному загрязнению ок­ружающей среды, нерациональному использованию природных ресурсов, значительному экономическому ущербу и представляет реальную угрозу здоровью современных и будущих поколений страны. Ежегодно в России образуется около 7 млрд тонн отходов, из которых используется лишь 2 млрд тонн, или 26,6%. Для сравнения отметим, что в США из отработанного ме­талла стали производить 55% соответствующей продукции. На международ­ной конференции, прошедшей в 1992 году в Рио-де-Жанейро, был сделан глобальный вывод: человечество не может развиваться так, как оно развива­лось раньше, иначе планета будет превращена в загрязненную пустыню, а человек как вид погибнет.

Так, основными целями Федеральной целевой программы «Отходы» явля­ются создание нормативной и технологической базы для реализации единой государственной политики в сфере обращения с отходами на всех уровнях управления, обеспечение стабилизации, а в дальнейшем сокращения и лик­видации загрязнения окружающей среды отходами, экономия природных ре­сурсов за счет максимального вовлечения отходов в хозяйственной оборот.

К числу задач, подлежащих решению для достижения указанных целей, относятся:

— организация и обеспечение научно-исследовательских и опытно-кон­структорских разработок, направленных на создание перспективных ресур-сосберегающих и малоотходных технологий, эффективных средств и мето-Цдов переработки и обезвреживания отходов;

- создание системы управления обращения с отходами, построенной на основе организационно-управленческих, правовых, нормативных, эконо­мических, информационных и контрольных регуляторов;

- реализация пилотных проектов по переработке и обезвреживанию от­дельных видов отходов для последующего тиражирования как начальный этап крупномасштабного решения проблемы накопленных в стране отходов (а их уже в 1996 году было 80 млрд тонн) и технического перевооружения производства на основе ресурсосберегающих и малоотходных технологий.

По каждому мероприятию были определены этапы реализации, предус­матривающие предпроектную проработку, разработку технологической до­кументации, выполнение проектов и др. В Программе также были выделены первоочередные меры по оздоровлению окружающей среды и повышению эффективности использования отходов.

Перечень отходов, являющихся объектами пилотных проектов, включа­ет ртутьсодержащие отходы, мышьяксодержащие отходы, отходы гальвани­ческого производства, отходы хроматного производства, шламы и пыли ме­таллообработки, фосфогипс, золошлаковые отходы, нефтефелиновые хвосты, отходы углеобогащения, древесные отходы, отходы целлюлозно-бу­мажной промышленности, отходы сельскохозяйственного производства, ме­дицинские отходы, твердые бытовые отходы, отходы добычи и переработки

горнорудного сырья.

Финансирование Программы обеспечивается за счет средств федераль­ного бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюд­жетов, Федерального экологического фонда, средств предприятий и привле­ченных ими средств.

Государственным заказчиком Программы является Государственный ко­митет Российской Федерации по охране окружающей среды, который в слу­чае необходимости в установленном порядке может передавать осуществле­ние части функций государственного заказчика органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых реализуют­ся мероприятия Программы.

Кому принадлежит право собственности на отходы?

Согласно статье 4 Федерального закона, право собственности на отходы принадлежит собственнику сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изде­лий или продуктов, а также товаров (продукции), в результате использования которых эти отходы образовались. Право собственности на отходы может быть приобретено другим лицом на основании договора купли-продажи, ме­ны, дарения или иной сделки об отчуждении отходов.

Каковы полномочия Российской Федерации в области обращения с отходами?

К полномочиям Российской Федерации в области обращения с отходами относятся:

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

- проведение в Российской Федерации единой государственной полити­ки в области обращения с отходами;

- осуществление надзора за исполнением законодательства Российской Федерации в области обращения с отходами;

- организация и осуществление государственного контроля и надзора в данной области;

- разработка, утверждение и реализация федеральных программ и др.

Тема 21

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ

ЭКОЛОГИЧЕСКИ НЕБЛАГОПОЛУЧНЫХ

ТЕРРИТОРИЙ

Экологически неблагополучными признаются территории, где в результате хозяйственной или иной деятельности произошли устойчивые отри­цательные изменения окружающей среды.

Закон «Об охране окружающей природной среды» называет два вида экологически неблаго­получных территорий: зоны чрезвычайной эко­логической ситуации и зоны экологического бедствия.

Участки территории Российской Федерации, где в результате хозяйственной и иной деятель­ности происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей природной среде, уг­рожающие здоровью населения, состоянию ес­тественных экологических систем, генетических фондов растений и животных, объявляются зо­нами чрезвычайной экологической ситуации по представлению специально уполномоченных на то государственных органов Российской Феде­рации в области охраны окружающей природ­ной среды на основании государственной эко­логической экспертизы.

В зоне чрезвычайной экологической ситуа­ции прекращается деятельность, отрицательно влияющая на окружающую природную среду, приостанавливается работа предприятий, учреж­дений, организаций, цехов, агрегатов, оборудо­вания, оказывающих неблагоприятное влияние на здоровье человека, его генетический фонд и окружающую природную среду в целом, ограни-

чиваются отдельные виды природопользования, принимаются оперативные меры по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов.

Зонами экологического бедствия объявляются участки территории Рос­сийской Федерации, где в результате хозяйственной и иной деятельности про­изошли глубокие необратимые изменения окружающей природной среды, повлекшие существенное ухудшение здоровья населения, нарушение природ­ного равновесия, разрушение естественных экологических систем, деграда­цию флоры и фауны.

В зоне экологического бедствия, которые объявляются в таком же поряд­ке, что и зоны чрезвычайной экологической ситуации, прекращается дея­тельность хозяйственных объектов, кроме связанных с обслуживанием про­живающего на территории зоны населения, запрещается реконструкция, строительство новых хозяйственных объектов, существенно ограничивают­ся все виды природопользования, принимаются оперативные меры по вос­становлению и воспроизводству природных ресурсов и оздоровлению окру­жающей природной среды.

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» вводит более общее понятие - чрезвычайная ситуация, под которой понима­ется обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате ава­рии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедст­вия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные ма­териальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Указан­ный Закон имеет цели: предупреждение возникновения и развития чрезвы­чайных ситуаций; снижение размеров ущерба и потерь от чрезвычайных ситуаций; ликвидация чрезвычайных ситуаций. Данным Законом определены полномочия органов государственной власти в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, задачи единой государственной службы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, объединяющей орга­ны управления, силы и средства федеральных органов исполнительной влас­ти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного само­управления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 1996 г. № 1094 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и тех­ногенного характера» утверждено Положение о классификации чрезвычай-[ ных ситуаций природного и техногенного характера, согласно которому чрез-; вычайные ситуации классифицируются в зависимости от количества людей, !• пострадавших в этих ситуациях, людей, у которых оказались нарушены усло-|вия жизнедеятельности, от размера материального ущерба, а также границы |;зон распространения поражающих факторов чрезвычайных ситуаций. В этой Цсвязи чрезвычайные ситуации подразделяются на локальные, местные, тер­риториальные, региональные, федеральные и трансграничные.

Так, к федеральной относится чрезвычайная ситуация, в результате кото­рой пострадало свыше 500 человек, либо нарушены условия жизнедеятельнос­ти свыше 1000 человек, либо материальный ущерб составляет свыше 5 млн ми­нимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации и зона чрезвычайной ситуации выходит за пределы более чем двух субъектов Российской Федерации. К трансграничным относится чрезвычайная ситуация, поражающие факторы которой выходят за пределы Российской Фе­дерации, либо чрезвычайная ситуация, которая произошла за рубежом и затра­гивает территорию Российской Федерации.

В заключение следует отметить, что в настоящее время не только осозна­на важность экологических проблем (это произошло еще в начале XX века), но предпринимаются в глобальном масштабе практические шаги по предот­вращению надвигающейся экологической катастрофы, по перестройке эко­номики на принципиально иной основе: на принципах экологической безо­пасности, сбережения природных ресурсов, использования неисчерпаемых энергетических ресурсов. Среди таких шагов, например, резолюция Бра­зильской конференции о биологическом разнообразии, подписанная и Рос­сийской Федерацией, переход к новому типу земледелия - ландшафтному, что предусмотрено Федеральной целевой программой стабилизации и раз­вития агропромышленного производства Российской Федерации на 1996-2000 годы, переход к экономике нового типа, предусматривающей включение вторичного использования сырья и возобновляемых источников энергии. Такая экономика уже начинает складываться. Так, по всему ми­ру применение ветроэнергетики увеличивается на 25% в год. В настоящее время аэродинамические турбины производят достаточное количество энер­гии для обеспечения электричеством 2,5 млн домов. Переход к экономике, учитывающей проблемы экосистемы, является огромным вкладом в дело за­щиты окружающей среды.

СПЕЦИАЛЬНАЯ ЧАСТЬ

Тема 22

ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ

МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Значение и необходимость международной охраны окружающей природной среды

Одной из существенных особенностей охраны природы является то, что нередко те или иные про­блемы, возникающие в данной сфере, невозможно решить в рамках одного государства. К таким проблемам относятся охрана озонового слоя атмо­сферы, защита трансграничных водных объектов, мигрирующих животных и др. Для их решения тре­буются согласованные действия не одного, а не­скольких государств, как правило определенных, а иногда и всего мирового сообщества. Осознание необходимости согласованных действий всего ми­рового сообщества в области охраны окружающей природной среды - характерная черта современ­ности. Успешное решение глобальных экологичес­ких проблем — непременное условие существова­ния и развития нашей цивилизации.

Каковы принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей природной среды?

Принципы международного сотрудничества в области охраны природной среды сформулирова-

ны и нормативно закреплены в Законе РФ «Об охране окружающей природ­ной среды» (ст. 92). Таковыми являются:

1) каждый человек имеет право на жизнь в наиболее благоприятных эко­логических условиях;

2) каждое государство имеет право на использование окружающей природ­ной среды и природных ресурсов для целей развития и обеспечения нужд сво­их граждан;

3) экологическое благополучие одного государства не может обеспечи­ваться за счет других государств или без учета их интересов;

4) хозяйственная деятельность, осуществляемая на территории государ­ства, не должна наносить ущерб окружающей природной среде как в преде­лах, так и за пределами его юрисдикции;

5) недопустимы любые виды хозяйственной и, иной деятельности, эколо­гические последствия которой непредсказуемы;

6) должен быть установлен контроль на глобальном, региональном, на­циональном уровнях за состоянием и изменениями окружающей природной среды и природных ресурсов на основе международно признанных критери­ев и параметров;

7) должен быть обеспечен свободный и беспрепятственный международ­ный обмен научно-технической информацией по проблемам окружающей природной среды и передовых природооберегающих технологий;

8) государства должны оказывать друг другу помощь в чрезвычайных

экологических ситуациях;

9) все споры, связанные с проблемами окружающей природной среды, должны разрешаться только мирными средствами.

Что составляет понятие и каковы источники международного права охраны окружающей природной среды? Международное право охраны окружающей природной среды ~ это сис­тема таких норм права, содержащихся в международных договорах, согла­шениях, конвенциях, решениях международных организаций, которые ре­гулируют использование и охрану природных объектов и направлены на обеспечение благоприятной окружающей среды.

Предметом международного права охраны окружающей природной сре­ды являются экологические отношения по поводу таких природных объек­тов, использование и охрана которых требует согласованных действий со­предельных государств или всего мирового сообщества, - мировой океан, воздушный бассейн, космос, Антарктида, мигрирующие животные и др.

Источниками международного права охраны окружающей природной среды являются международные договоры, соглашения, конвенции, резолю­ции и решения международных организаций, конференций и др.

Нормативно-правовые акты, являющиеся источниками международного права охраны окружающей среды, могут быть классифицированы по различ­ным основаниям, но особый интерес представляет классификация их по природным объектам, отношения по поводу использования и охраны

которых они регулируют. По этому основанию могут быть выделены между­народные договоры, соглашения и конвенции, касающиеся природных ком­плексов отдельных регионов - Антарктики, Арктики, Африки и др.; исполь­зования и охраны флоры и фауны; воды; атмосферного воздуха; озонового слоя и др.

Многие международные соглашения и конвенции ранее были подписаны СССР, и вытекающие из них права и обязательства в области международной охраны и использования природных объектов в настоящее время возлагают­ся на Российскую Федерацию как правопреемника Советского Союза. Мно­гие международные соглашения и конвенции подписаны самой Российской Федерацией. Например, Конвенция о биологическом разнообразии, подпи­санная в городе Рио-де-Жанейро 13 июня 1992 г. (см. Федеральный закон от 17 февраля 1995 г. «О ратификации Конвенции о биологическом разнооб­разии»), имеющая важное значение для охраны и использования животного и растительного мира.

Действующим российским законодательством установлен приоритет норм международного права над внутренним законодательством. Это предусмотре­но статьей 15 Конституции, согласно которой общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Феде­рации являются составной частью нашей правовой системы, и если междуна­родным договором установлены иные правила, чем предусмотренные зако­ном, то применяются правила международного договора. Аналогичное положение содержится и в Законе «Об охране окружающей природной среды» |; 1991 года, статья 93 которого прямо посвящена этому вопросу. 5 Так, под международно-правовую охрану был поставлен шестой конти­нент - Антарктида. Договором об Антарктике было предусмотрено, что в интересах всего человечества Антарктика должна и впредь всегда использо­ваться исключительно в мирных целях и не должна стать ареной или пред­метом международных разногласий. Были, в частности, запрещены любые мероприятия военного характера, такие как создание военных баз и укреп­лений, проведение военных маневров, а также испытания любых видов ору­жия. Была провозглашена свобода научных исследований и сотрудничество. В этих целях производится обмен информацией относительно планов науч-»ных работ в Антарктике с тем, чтобы обеспечить максимальную экономию ^средств и эффективность работ, осуществляется обмен научным персоналом 'между экспедициями и станциями, обмен данными и результатами научных [аблюдений и свободный доступ к ним. Любые ядерные взрывы в Антарк-" :е и удаление в этом районе радиоактивных материалов запрещаются.

Были заключены Конвенция по охране фауны и флоры Африки, Кон-иция по защите природы и сохранению флоры и фауны западного полу­ария и др.

Значительные меры приняты по международно-правовой охране и регули->ванию использования запасов дикой фауны. Еще в 1902 году была заключена [еждународная конвенция по охране птиц, полезных в сельском хозяйстве, в "~>рой признавалась своевременность проведения соответствующих совмест-

ных мероприятий в этой области. Птицы, полезные в сельском хозяйстве, в осо­бенности насекомоядные, говорилось в статье 1, находятся под полной охра­ной. Это означает, что птиц, перечисленных в особом Списке, запрещается до­бывать в любое время года и любыми средствами, а также разорять их гнезда,

истреблять яйца и выводки.

Большое число различного рода международных соглашений и конвен­ций было принято относительно охраны и использования водных и лесных ресурсов, а также других природных объектов.

Значительная роль в международно-правовой охране окружающей при­родной среды принадлежит решениям, принимаемым теми или иными меж­дународными организациями, и в первую очередь Организацией Объединен­ных Наций. Таковы принятые Стокгольмской конференцией ООН по окружающей природной среде 1972 года Декларация принципов и План ме­роприятий, включающий 109 пунктов, в которых затрагиваются организаци­онные, экономические, политические вопросы охраны окружающей природ­ной среды и взаимоотношения государств и международных организаций в

данной сфере.

На Конференции ООН по окружающей среде и развитию, проходившей 3—14 июня 1992 года в г. Рио-де-Жанейро, были подведены итоги двадцати­летней деятельности по охране окружающей природной среды. На ней была принята Декларация, в которой сформулированы основные принципы охра­ны окружающей природной среды, а также документ «Повестка дня -XXI век», содержащий обширную программу действий по охране природы в нынешнем столетии.