

**САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)  
УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

# **ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО**

**Учебное пособие**

**ЧАСТЬ 1**



**Санкт-Петербург  
2020**

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)  
УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

# ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Учебное пособие

ЧАСТЬ 1

Санкт-Петербург  
2020

УДК 349.6(075.8)  
ББК 68.407я73  
Э40

### **А в т о р ы**

Л. С. БУЛГАКОВА — *гл. 4, 11, 12 (в соавторстве)*; О. А. ГУРЕЕВА, канд. юрид. наук — *гл. 12 (в соавторстве)*; М. Б. КАБАНОВА — *гл. 5—10*; В. В. ЛАВРОВ, канд. ист. наук, канд. юрид. наук, доцент — *гл. 1, 3*; Я. К. ЧЕПЕНКО, канд. юрид. наук — *гл. 2*.

### **Под общей редакцией**

*кандидата исторических наук, кандидата юридических наук, доцента*

**В. В. ЛАВРОВА**

### **Р е ц е н з е н т ы**

*Ю. В. МИШАЛЬЧЕНКО — генеральный советник Экономического суда СНГ, профессор кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургского института Всероссийского государственного университета юстиции, доктор юридических наук, профессор.*

*Н. П. ДУДИН — заведующий кафедрой административного и таможенного права Санкт-Петербургского имени В. Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии, кандидат юридических наук, профессор.*

**Экологическое право : учебное пособие. Ч. 1 / Л. С. Бул-  
Э40 гакова, О. А. Гуреева, М. Б. Кабанова, В. В. Лавров, Я. К. Че-  
пенко ; под общ. ред. В. В. Лаврова. — Санкт-Петербург :  
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Уни-  
верситета прокуратуры Российской Федерации, 2020. — 180 с.**

В учебном пособии рассматриваются общие вопросы экологического права Российской Федерации. Освещены темы, предусмотренные государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования, включая основополагающие институты экологического права, нормы которых распространяются на правовую охрану всех категорий природных ресурсов и объектов природы.

Предназначено для обучающихся по программам высшего образования по укрупненной группе специальностей и направлений подготовки 40.00.00 Юриспруденция.

УДК 349.6(075.8)  
ББК 68.407я73

© Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)  
Университета прокуратуры Российской Федерации, 2020

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	4
Глава 1. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ИСТОЧНИКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА .....	6
Глава 2. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВА ГРАЖДАН И НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ .....	23
Глава 3. ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОД- НЫЕ РЕСУРСЫ. ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ .....	32
Глава 4. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОС- СИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	45
Глава 5. РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИРОДОПОЛЬЗО- ВАНИЯ .....	65
Глава 6. ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮ- ЩУЮ СРЕДУ ПЛАНИРУЕМОЙ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ И ИНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКС- ПЕРТИЗА .....	81
Глава 7. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ. ЭКО- ЛОГИЧЕСКОЕ СТРАХОВАНИЕ .....	96
Глава 8. ТРЕБОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ХО- ЗЯЙСТВЕННОЙ И ИНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ .....	106
Глава 9. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕ- СКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ .....	122
Глава 10. ТРЕБОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ПРИ ОБРАЩЕНИИ С ОТХО- ДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ И РАДИОАК- ТИВНЫМИ ОТХОДАМИ .....	130
Глава 11. НАДЗОР (КОНТРОЛЬ) В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ (ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ НАДЗОР) .....	142
Глава 12. ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ .....	159
ЛИТЕРАТУРА .....	169

## **ВВЕДЕНИЕ**

Знания об экологическом праве и умение квалифицированно пользоваться законодательными нормами в области использования и охраны окружающей среды необходимы всем гражданам Российской Федерации и должностным лицам государственных учреждений и организаций и, конечно, будущим работникам органов прокуратуры.

Изучение экологического права России в системе высших образовательных учреждений является обязательным, учитывая кризисную экологическую обстановку в стране. Не последнюю роль в оздоровлении окружающей среды играют органы прокуратуры, ведь именно на них возложены функции надзора за исполнением экологического законодательства. Эти функции осуществляют как территориальные прокуратуры, так и специализированные природоохранные.

Для оздоровления экологической обстановки необходимо устойчивое развитие государства. Следует отказаться от строительства хозяйственных и технических объектов, не обеспечивающих поддержание экологического равновесия. Такого принципа следует придерживаться как в глобальном, государственном, так и в более узком, региональном, масштабе. Важными в решении экологических проблем являются проводимые в Российской Федерации рыночные

реформы, которые, однако, не всегда учитывают потребность в рациональном природопользовании и охране окружающей среды. Нередко предоставление органам управления природопользованием субъектов Российской Федерации большей самостоятельности влечет ухудшение положения в экологии. Как показывает практика, безнаказанность массовых нарушений природоохранного законодательства негативно отразилась на сознании граждан и фактически привела к несоблюдению принципа ответственного отношения к окружающей среде. В такой ситуации сдерживающим фактором экологического развала должны стать отлаженная система природоохранного контроля и ответственность на всех уровнях исполнительной власти. Международный опыт говорит о том, что контроль и надзор за использованием природных ресурсов обеспечивают их охрану со стороны государства.

## Глава 1. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ИСТОЧНИКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

### Понятие экологического права.

Термин «экология»<sup>1</sup> заимствован правоведением из понятийного аппарата естественных наук. Впервые понятие «экология» было введено в научный оборот немецким философом и естествоиспытателем Э. Геккелем (1834—1919) в середине XIX века. В тот период под экологией понималась общая наука об отношениях организмов с окружающей средой. На сегодняшний день **экология** представляет собой комплекс наук, которые изучают функциональные взаимосвязи между организмами (включая человека и человеческое общество в целом) и окружающей их средой, круговорот веществ и потоков энергии, делающих возможной жизнь.

В российской юридической науке термин «экологическое право» стал употребляться с конца 1970-х годов для обозначения группы дисциплин, изучающих отрасли права, предмет регулирования которых — общественные отношения, возникающие в сфере природопользования и охраны природы.

Человек живет в окружении природы, использует ее плоды и сам является частью мироздания. Природа, в свою очередь, выполняет важнейшие функции в жизнедеятельности человека.

Во-первых, природа в целом и отдельные ее элементы служат источниками удовлетворения естественных физиологических потребностей человека: дыхание, утоление жажды, питание. Данную функцию природы в современной науке принято называть экологической функцией.

---

<sup>1</sup> Слово «экология» состоит из двух греческих корней: οἶκος — обиталище, жилище, дом, в широком значении — окружающая среда, среда обитания; λόγος — слово, учение, наука.

Во-вторых, человек является потребителем природных ресурсов и использует природные объекты для своих нужд. Эту функцию в современной науке принято называть экономической функцией.

Указанные функции природа выполняла на протяжении всей человеческой истории с момента ее начала.

В современном обществе к названным функциям природы добавились такие, как рекреационная (природные богатства используются человеком для отдыха, восстановления сил), научная (природные объекты составляют предмет исследования многочисленных наук), культурная (природная среда может быть источником творческого вдохновения для писателей, поэтов, художников, музыкантов и т. д.).

### **Предмет экологического права.**

Функции, которые выполняет природа по отношению к человеку, определяют группы общественных отношений, составляющих предмет экологического права. Так, экологическая функция природы определяет отношения по охране окружающей среды, экономическая — отношения по природопользованию, а рекреационная, научная и культурная — отношения, прежде всего, по сохранению уникальных природных объектов и ресурсов.

Остановимся на понятиях «окружающая среда», «качество окружающей среды», «благоприятная окружающая среда», «охрана окружающей среды» и «природопользование» («использование природных ресурсов»).

На сегодняшний день эти понятия имеют легальные определения, которые содержатся в ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — Федеральный закон «Об охране окружающей среды»).

Так, под *окружающей средой* следует понимать совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. Данное определение показывает серьезные изменения природной среды, которые произошли на современном уровне человеческой цивилизации, когда объекты, созданные человеком, неотделимы от природных объектов.

Деятельность антропогенных объектов в связи с потенциальным или имевшим место загрязнением окружающей



среды и ранее регулировалась природоохранным законодательством. Однако антропогенные объекты не рассматривались как составляющая окружающей среды. Подход подобного рода, по мнению отдельных исследователей, можно считать «революционным поворотом в российском законодательстве» об охране окружающей среды, который может иметь далеко идущие теоретические и, самое главное, практические последствия<sup>2</sup>.

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

*Благоприятная окружающая среда* — это окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов.

Под *охраной окружающей среды* понимается деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий (далее также — природоохранная деятельность).

Данная деятельность направлена на обеспечение права граждан на благоприятную окружающую среду, закрепленное в ст. 42 Конституции Российской Федерации.

Понятие *природопользование* (использование природных ресурсов) включает в себя эксплуатацию природных ресурсов, вовлечение их в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности.

Таким образом, *предмет экологического права* составляют две основные группы общественных отношений: во-первых, *отношения по охране окружающей среды*, которые

---

<sup>2</sup> Боголюбов С. А. Новый Федеральный закон «Об охране окружающей среды» // Журнал российского права. 2002. № 6. С. 56—63.

являются, по сути, административными, управленческими отношениями, во-вторых, *отношения в сфере природопользования*, которые могут быть отнесены к имущественным отношениям.

В связи с указанным обстоятельством экологическое право может быть отнесено к так называемым комплексным (вторичным) отраслям права<sup>3</sup>.

### **Методы правового регулирования экологического права.**

Специфика общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования экологического права, обуславливает методы правового регулирования.

Так, для отношений в области управления, которые составляют предмет прежде всего административного права, характерен императивный метод правового регулирования; для имущественных отношений, составляющих предмет гражданского права, — диспозитивный метод правового регулирования. Природные ресурсы являются особым видом имущества, поэтому правовой режим их использования требует включения значительного количества административных процедур, основанных на императивных предписаниях.

Таким образом, правовое регулирование общественных отношений, составляющих предмет экологического права, основано на сочетании *диспозитивного* метода и *императивного*.

### **Принципы экологического права.**

Российское экологическое право основывается как на общих принципах российского права, так и на собственных отраслевых принципах. К общим принципам, которые определяют сущность права в целом, относятся принципы социальной свободы и социальной справедливости, равенства всех перед законом, единства юридических прав и обязанностей, ответственности за вину, законности и др.

Отраслевые принципы экологического права содержатся в нормативных правовых актах, составляющих экологи-

---

<sup>3</sup> Экологическое право : учеб. для вузов / С. А. Боголюбов, Ю. Г. Жариков, Н. В. Кичигин [и др.] ; под ред. С. А. Боголюбова. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2020. 304 с. (Высшее образование). URL: <https://urait.ru/bcode/449642> (дата обращения: 20.06.2020).

ческое законодательство (как правило, в федеральных законах), а также могут быть сформулированы на основе анализа правовых норм.

Так, в ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» перечислены принципы охраны окружающей среды в Российской Федерации, к числу которых относятся такие принципы, как:

- соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду;

- обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;

- научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды;

- охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;

- ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях;

- платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде;

- независимость государственного экологического надзора;

- презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;

- обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности;

- учет природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности;

- приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов;

- допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды;

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

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

ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;

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

иные принципы.

Основные принципы земельного законодательства, водного законодательства, лесного законодательства и иного законодательства, регулирующего отношения в сфере охраны окружающей среды и природопользования, закреплены в соответствующих кодексах и федеральных законах.

В науке экологического права на основе анализа действующего законодательства и выработки концепций его развития учеными выводятся следующие принципы:

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

*предотвращения вреда окружающей среде в процессе социально-экономического развития.* При осуществлении или планировании деятельности, которая оказывает или может оказать неблагоприятное воздействие на окружающую среду, необходимо заранее принимать и реализовывать необходимые меры в соответствии с требованиями законодательства для того, чтобы предотвратить возможный вред.

Уполномоченные государственные органы в пределах своей компетенции обеспечивают соблюдение данного принципа;

*комплексного подхода к правовому регулированию экологических отношений.* Содержание этого важнейшего принципа включает всестороннюю регламентацию всех отношений, которые складываются в сфере взаимодействия общества и природы, всех видов вредных воздействий на природу, всех субъектов права, оказывающихся в сфере взаимодействия с природой;

*обеспечения рационального использования природных ресурсов.* В соответствии с данным принципом должно быть обеспечено экологически обоснованное природопользование в интересах настоящего и будущих поколений, сохранение долгосрочного потенциала национальных природных ресурсов;

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

*свободного доступа к экологической информации.* Полная, достоверная и своевременная информация о состоянии окружающей среды и уровнях антропогенного воздействия на нее является открытой и доступной. Такая информация не может составлять государственную и иную тайну;

*платности природопользования.* Любое использование природных ресурсов осуществляется за плату, за исключением общего природопользования граждан, а также случаев, прямо указанных в законодательных актах;

*разрешительного порядка негативного воздействия на окружающую среду,* в соответствии с которым любая хозяйственная и иная деятельность, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться только на основе соответствующего разрешения, а в необходимых случаях — при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Там же.

## **Источники экологического права.**

Структура и содержание законодательства определяются государственным строем. Россия является федеративным государством, поэтому система российского законодательства включает в себя федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации.

### ***Конституция Российской Федерации.***

Системообразующим элементом российского законодательства является Конституция Российской Федерации 1993 года.

Конституционные нормы в области охраны окружающей среды и природопользования исходя из структуры Конституции Российской Федерации можно разделить на три группы:

- 1) нормы, устанавливающие основы конституционного строя;
- 2) нормы, определяющие права и свободы человека и гражданина;
- 3) компетенционные нормы.

К *первой группе* конституционных норм в области охраны окружающей среды и природопользования относятся положения ст. 9 Конституции Российской Федерации. Рассматривая указанную статью, следует обратить внимание на три основных момента.

В о - п е р в ы х, согласно ч. 1 этой статьи использование и охрана природных ресурсов являются основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Таким образом, указанная норма определяет роль природных ресурсов, с учетом их естественных и экономических свойств, в жизнедеятельности общества в целом и народов, проживающих на соответствующей территории.

В о - в т о р ы х, данная норма указывает на два вида общественных отношений, которые могут возникать по поводу природных ресурсов: общественные отношения в связи с использованием природных объектов и общественные отношения в связи с их охраной.

В - т р е т ь и х, в ч. 2 рассматриваемой статьи закреплена возможность установления частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности на природные ресурсы и объекты.

Однако российское законодательство, решая вопрос о формах собственности, делает выбор в пользу установления государственной собственности на подавляющее большинство природных объектов и ресурсов (водные объекты, лесной фонд, недра, животный мир), оставляя на долю частной и муниципальной собственности только незначительную их часть (некоторые земельные участки и обособленные водные объекты).

Ко *второй группе* конституционных норм в области охраны окружающей среды и природопользования относятся нормы ст. 36, 42, 58 Конституции Российской Федерации.

В статье 36 развиваются положения ч. 2 ст. 9 Конституции Российской Федерации. Здесь подчеркивается связь права собственности на природные ресурсы с основными правами и свободами человека и гражданина. Таким образом, создается основание для целого ряда юридически значимых действий, вплоть до обращения в национальные и международные судебные инстанции для защиты данного права. Некоторые ученые указывают на кажущуюся коллизию правовых норм. Во-первых, в ч. 2 ст. 9 Конституции Российской Федерации закрепляется возможность частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности на землю и другие природные ресурсы. Используемая в Конституции Российской Федерации формулировка «могут находиться» может иметь различное толкование: с одной стороны, можно считать, что на все природные ресурсы разрешены любые формы собственности, с другой — по усмотрению законодателя природные ресурсы могут и не быть во всех формах собственности. Во-вторых, и в ч. 2 ст. 9, и в ч. 1 ст. 36 Конституции конкретизируется только земля как объект права частной собственности. В отношении других природных ресурсов в ч. 2 ст. 36 Конституции говорится о владении, пользовании и распоряжении.

Своего рода «ядром» конституционных основ охраны окружающей среды является ст. 42 Конституции Российской Федерации, закрепляющая три самостоятельных правомочия:

- 1) право на благоприятную окружающую среду;
- 2) право на достоверную информацию о ее состоянии;
- 3) право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

В статье 58 Конституции Российской Федерации закрепляется обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

К *третьей группе* конституционных норм в сфере охраны окружающей среды и природопользования относятся положения ст. 71, 72, 74, 114 Конституции Российской Федерации.

Правовое регулирование отдельных отношений собственности на природные ресурсы, природопользования и охраны окружающей среды в целом отнесено Конституцией Российской Федерации к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. К «чисто экологическим» нормам относятся некоторые положения ст. 71, в частности п. «е», и пп. «в», «д», «к» ст. 72 Конституции Российской Федерации, в части прав человека и гражданина, собственности на природные ресурсы, природопользования и охраны окружающей среды. Ограничения отдельных видов деятельности, обусловленные охраной окружающей среды, закреплены в Конституции Российской Федерации. Так, в ч. 2 ст. 74 устанавливается, что ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения охраны природы.

### ***Международные договоры.***

Особо следует выделить роль международных договоров в системе правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

Соотношение международного договора, ратифицированного Российской Федерацией, с национальным законодательством России установлено Конституцией Российской Федерации. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 15 Основного закона, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Согласно п. 2 ст. 5 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» положения официально опубликованных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерации принимаются соответствующие правовые акты, т. е. наряду с международным договором Российской Федерации



применяется соответствующий внутригосударственный правовой акт<sup>5</sup>.

На сегодняшний день Российская Федерация является участницей более 70 многосторонних международных договоров, соглашений и конвенций, касающихся вопросов охраны окружающей среды и природопользования. Перечень таких международных договоров с участием Российской Федерации можно найти на официальном сайте Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) ([https:// www.mnr.gov.ru/](https://www.mnr.gov.ru/)).

### ***Федеральное природоресурсное законодательство.***

Под федеральным законодательством в настоящем пособии следует понимать систему нормативных правовых актов, состоящую из кодексов, федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Базовым законом в сфере охраны окружающей среды является Федеральный закон «Об охране окружающей среды».

Федеральный закон «Об охране окружающей среды», как следует из его преамбулы, регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле, в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Специфика Федерального закона «Об охране окружающей среды» определяется прежде всего тем, что с учетом единства природы создаваемый им механизм регулирования охраны окружающей среды носит универсальный характер. Элементы этого механизма — экологическое нормирование и стандартизация, оценка воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, экологическая экспертиза, сертификация, аудит, лицензирование, меры экономического стимулирования, планирование, финансирование, страхование, мониторинг, контроль и некоторые другие — служат достижению целей как охраны окружающей среды в целом, так

---

<sup>5</sup> Тихомирова Л. А. Законодательство об охране окружающей среды: изменения, итоги и перспективы развития М., 2008. 225 с. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

и обеспечения рационального использования и охраны отдельных природных ресурсов<sup>6</sup>.

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» содержатся общие положения (в первую очередь следует обратить внимание на ст. 1 «Основные понятия»); установлены основы управления в области охраны окружающей среды (полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды); закреплены права и обязанности граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды; содержатся основы экономического регулирования в области охраны окружающей среды. Предметом правового регулирования рассматриваемого Федерального закона являются нормирование в области охраны окружающей среды, оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза. В указанном Федеральном законе содержатся требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности. Предметом специального правового регулирования является правовой режим зон экологического бедствия, зон чрезвычайных ситуаций. Выделяются природные объекты, находящиеся под особой охраной. Важное место в государственном управлении в сфере экологии настоящий Федеральный закон отводит государственному мониторингу окружающей среды, государственному экологическому надзору. В результате последних изменений расширена сфера общественного контроля в области охраны окружающей среды. Учитывая специфику общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования рассматриваемого Закона, особое значение придается государственному регулированию научных исследований в области охраны окружающей среды и формированию экологической культуры. Кроме того, в рассматриваемом Законе содержатся положения об ответственности за нарушение природоохранного законодательства, о разрешении споров в области охраны окружающей среды, о международном сотрудничестве в указанной сфере общественных отношений.

---

<sup>6</sup> Там же.

Многие положения Федерального закона «Об охране окружающей среды» представляют собой бланкетные нормы, и либо их содержание раскрывается в подзаконных нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, либо они конкретизируются в иных федеральных законах, регулирующих как специальные вопросы охраны окружающей среды (например, Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»), так и отдельные виды хозяйственной деятельности и возникающие в этой связи отношения в сфере охраны окружающей среды. К их числу можно отнести следующие федеральные законы:

Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»;

Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»;

Федеральный закон от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»;

Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»;

Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»;

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»;

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»;

Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»;

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности».

Следующий блок федерального природоресурсного законодательства — это кодексы, федеральные законы, регулирующие охрану и использование отдельных природных ресурсов.

Так, в Земельном кодексе Российской Федерации содержатся положения об использовании и охране земель; определен правовой режим различных категорий земель; регламентирован порядок использования земель населенных пунктов, правовой режим которых устанавливается на основе зонирования территорий; урегулирован правовой режим земель

промышленности и иного специального назначения; установлены дополнительные меры по охране земель особо охраняемых территорий и объектов и т. д.

К природоресурсному законодательству относятся также:

Лесной кодекс Российской Федерации;

Водный кодекс Российской Федерации;

Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»;

Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»;

Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и иные законы.

*Нормотворческая компетенция Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти.*

В соответствии со ст. 90 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации принимает акты в форме указов и распоряжений. В сфере взаимодействия общества и природы Президентом Российской Федерации также принимаются указы и распоряжения.

К числу последних документов в сфере охраны окружающей среды относится Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176.

Основными инструментами реализации настоящей Стратегии являются государственные программы Российской Федерации и непрограммные направления деятельности, государственные программы субъектов Российской Федерации и муниципальные программы, разработанные с учетом Стратегии. Финансирование мероприятий, предусмотренных рассматриваемой Стратегией, осуществляется за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в пределах бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, предусмотренных на реализацию

указанных программ на соответствующий год, а также за счет внебюджетных источников.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 115) Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации. Статья 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» предусматривает уточнение: акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации.

Конституционное положение о нормотворческой деятельности Правительства Российской Федерации — об издании постановлений и распоряжений «на основании и во исполнение» актов более высокого уровня — вытекает из принципа разделения властей. Оно означает, что Правительство Российской Федерации может создать норму права в рамках делегированного нормотворчества, когда необходимость принятия правительственного постановления или распоряжения вытекает из актов более высокого иерархического уровня. Правительство Российской Федерации принимает акты, если это предусмотрено в законе или указе Президента Российской Федерации или если это необходимо для выполнения возложенной на Правительство функции. Так, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» и иных упомянутых выше федеральных законах и кодексах предусматриваются случаи издания Правительством Российской Федерации актов для исполнения положений соответствующего закона или кодекса. Например, согласно п. 4 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» порядок осуществления государственного экологического надзора устанавливается Правительством Российской Федерации. В этой связи принято Постановление Правительства Российской Федерации от 8 мая 2014 г. № 426 «О федеральном государственном экологическом надзоре», которым утверждено Положение о федеральном государственном экологическом надзоре.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента

Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, являются обязательными для других министерств и ведомств, юридических и физических лиц, общественных объединений. Акты министерств и ведомств, осуществляющих отраслевое управление, обязательны для исполнения в пределах соответствующей отрасли.

Применительно к законодательству об охране окружающей среды и природопользовании следует сказать, что в подзаконных нормативных правовых актах, основанных на отсылочных нормах законов, содержится порядок исполнения соответствующих положений закона. Поэтому они занимают важнейшее место в правовом регулировании отношений в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

### ***Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.***

Отношения в сфере охраны окружающей среды и природопользования регулируются также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, принятыми как по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, так и по предметам ведения субъектов Российской Федерации. Их роль в системе законодательства об охране окружающей среды и природопользовании сводится в основном к определению полномочий определенных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области рассматриваемых отношений.

В системе законодательства об охране окружающей среды и природопользовании законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, имеют большое значение.

Согласно ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения принимаются в соответствии с изданными федеральными законами. В соответствии с абз. 2 п. 1 ст. 3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

Российской Федерации» законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения. В соответствии с п. 2 ст. 3 того же Закона субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия соответствующих федеральных законов.

Анализ положений федерального законодательства об охране окружающей среды и природопользовании и законодательства отдельных субъектов Российской Федерации в данной сфере позволяет выделять следующие формы правотворчества субъектов Российской Федерации.

Форма опережающего правотворчества — является одной из форм правотворчества субъектов Российской Федерации в сфере отношений по охране окружающей среды и природопользованию. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые по предметам совместного ведения, призваны восполнять пробелы по предметам совместного ведения при отсутствии соответствующих федеральных законов. В юридической литературе принято говорить об опережающем правотворчестве по вопросам совместного ведения, не урегулированным в федеральном законодательстве.

Вторая форма правотворчества субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов применительно к законодательству об охране окружающей среды и природопользовании выражается в конкретизации отдельных положений федерального законодательства.

Во-первых, это принятие законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды и природопользования, призванных регулировать многие общественные отношения, возникающие в рамках осуществления полномочий Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования, переданных для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации, а также осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствующей сфере общественных отношений.

Во-вторых, принятие законов и иных нормативных правовых актов в сфере охраны окружающей среды и природопользования в силу прямого указания на это федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации.

## **Глава 2. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВА ГРАЖДАН И НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

### **Экологические права граждан.**

Конституция Российской Федерации 1993 года демонстрирует принципиально новый подход к построению конституционного порядка, закрепив в ст. 2, что основные права и свободы человека и гражданина являются наивысшей ценностью. Гарантированы экологические права граждан<sup>7</sup>,

---

<sup>7</sup> В научной литературе встречаются такие термины, как «конституционные экологические права», «экологические права», «другие экологические права граждан, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и иными законами». Такой разброс точек зрения в отношении указанной категории демонстрирует отсутствие единого и непротиворечивого ее толкования не только в нормативном смысле, но и в доктрине. Как отмечает М. И. Васильева, в настоящее время наибольшее распространение для обозначения совокупности правовых возможностей личности в природоохранных и природноресурсовых отношениях получило использование категории «экологические права». По мнению автора, термин «экологические права» применяется в качестве собирательного наименования для всех тех полномочий граждан и общественных объединений, которые закреплены в законах «Об охране окружающей среды», «Об экологической экспертизе» и целом ряде других нормативных актов (Васильева М. И. Право на благоприятную окружающую среду как элемент правового статуса личности // Экологическое право. 2005. № 1. С. 22).

В свое время В. В. Петров писал, что «современный взгляд на экологические права человека должен учитывать три аспекта его прав, связанных с окружающей средой. Первый аспект — право человека на благоприятную для жизни окружающую природную среду. Второй аспект — право человека на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды. Третий — право человека и его обязанность как гражданина участвовать в охране окружающей природной среды» (Петров В. В. Экологическое право России : учеб. для вузов. М., 1995. С. 22).

Известный ученый в области экологического права М. М. Бринчук под экологическими правами человека понимает признанные и закрепленные



провозглашено право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42 Конституции Российской Федерации).

Признание *права каждого на благоприятную окружающую среду* на конституционном уровне имеет огромное значение не только для обладателя этого права, но и для общества и государства в целом, так как до принятия Конституции Российской Федерации 1993 года проблемы экологии носили в основном отраслевой характер и рассматривались лишь в аспекте природопользования и природоохраны.

Установление Конституцией Российской Федерации права на благоприятную окружающую среду носит глобальный общегуманистический характер и представляет собой правовую основу социальной экологии<sup>8</sup>. Регулирование экологических прав граждан Конституцией Российской Федерации говорит о демократизации российского права, что характерно для правового государства. Также закрепление экологических прав на конституционном уровне способствует укреплению авторитета государства, его интеграции в международное сообщество и вхождению в европейское и мировое правовое пространство.

Право каждого на благоприятную окружающую среду учитывает состояние среды обитания, качество жизни, труда и отдыха, соответствие окружающей среды определенным санитарно-эпидемиологическим нормам и гигиеническим стандартам, наличие земель соответствующего качества, на которых либо над или под которыми находятся все остальные компоненты окружающей среды.

Однако для обеспечения права на благоприятную окружающую среду могут вводиться ограничения. Например, в соответствии с Определением Конституционного Суда

---

в законодательстве права индивида, обеспечивающие удовлетворение разнообразных потребностей человека при взаимодействии с природой (Бринчук М. М. О понятийном аппарате экологического права // Государство и право. 1998. № 8. С. 22).

<sup>8</sup> Саркисов О. Р. Экологическое право : учеб. пособие. Казань, 2014. С. 83.

Российской Федерации от 16 февраля 2006 г. № 49-О<sup>9</sup> законодатель в преамбуле Федерального закона от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных, лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» указал, что природные лечебные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности и курорты относятся к особо охраняемым природным объектам и территориям, которые имеют свои особенности в использовании и защите. Для сохранения этих особо охраняемых природных объектов и территорий необходимо установить округа санитарной (горно-санитарной) охраны, которые будут защищать и сохранять природные лечебные ресурсы и лечебно-оздоровительные местности от загрязнения и преждевременного истощения.

Положения, устанавливающие запрет на проживание на определенных территориях, не могут рассматриваться как нарушение конституционных прав и свобод граждан, поскольку эти положения направлены на сохранение уникальных природных объектов и территорий — народного достояния, имеющего повышенную публичную значимость в силу исключительности и невосполнимости.

*Право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды* необходимо для реализации права на благоприятную окружающую среду. В XXI веке это имеет важное значение и может повлиять на политику, экономику, правоприменение, проведение единой государственной экологической политики. Надежная информация о состоянии окружающей среды является основой для разработки эффективной экологической политики. Что касается определения понятия «экологическая информация», то следует отметить, что законодатель обошел вниманием данный вопрос. В Федеральном законе «Об охране

---

<sup>9</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Покровского Владимира Викторовича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 16 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», статей 30, 154, 155, 192 Гражданского процессуального кодекса РСФСР и статей 35, 164, 165 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 февраля 2006 г. № 49-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

окружающей среды» и Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» отсутствует легальное определение понятия «экологическая информация». В Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» дано лишь общее определение информации<sup>10</sup>. По мнению М. М. Бринчука, экологическая информация может содержать в себе данные о состоянии воды, воздуха, флоры и фауны, земли, почвы, о химических и биологических воздействиях на состояние окружающей среды, о мерах по охране окружающей среды и пр.<sup>11</sup> Следует отметить, что получение гражданами Российской Федерации информации о состоянии окружающей среды должно быть своевременным, получаемая информация должна быть полной и достоверной.

В сфере реализации экологических прав действуют общие (вытекающие из законодательства об информации, о государственной тайне) и специфические (природоохранные, природоресурсные) информационные требования<sup>12</sup>. Согласно федеральному законодательству об информации запрещено относить к информации с ограниченным доступом документы, содержащие экологическую, метеорологическую, демографическую, санитарно-эпидемиологическую и другую информацию, необходимую для обеспечения безопасного функционирования населенных пунктов, производственных объектов, безопасности граждан и населения в целом. Кроме того, не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию сведения о состоянии экологии, здравоохранения и санитарии (ст. 7 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»). В соответствии с Постановлением

---

<sup>10</sup> Велиева Д. С. Система конституционных экологических прав и обязанностей в Российской Федерации. М., 2009. С. 97.

<sup>11</sup> Бринчук М. М. Экологическое право : учебник. 4-е изд. М., 2010. С. 279. (Российское юридическое образование).

<sup>12</sup> Всеобщая декларация прав человека : принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. ; Декларация прав и свобод человека и гражданина : утв. Постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Конституционного Суда Российской Федерации от 18 февраля 2000 г. № 3-П не допускается ограничение прав и свобод в сфере получения информации, в частности права свободно, любым законным способом искать и получать информацию, а также знакомиться с собираемыми органами государственной власти и их должностными лицами сведениями, документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы гражданина<sup>13</sup>.

*Право каждого на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.* Это право тесно связано с другими конституционными правами граждан (чч. 2 и 3 ст. 41, ст. 52 и 53 Конституции Российской Федерации) и редко реализуется в силу того, что очень трудно, а порой невозможно доказать причинно-следственную связь между правонарушением и наступившими отрицательными последствиями, прежде всего имущественными<sup>14</sup>. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» не предусматривает порядок возмещения экологического ущерба, в нем устанавливается лишь обязанность полного возмещения вреда, которое осуществляется добровольно либо по решению суда. Также в действующем законодательстве отсутствует легальное определение экологического вреда, существуют лишь различные научные позиции по данному определению<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б. А. Кехмана : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 февраля 2000 г. № 3-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / Л. В. Андриченко, С. А. Боголюбов, Н. С. Бондарь [и др.] ; под ред. В. Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. М., 2013. С. 421.

<sup>15</sup> По мнению М. И. Васильевой, экологический вред — это вред, который выражается в заболевании, ином расстройстве здоровья либо в реальной угрозе такового, в негативных генетических эффектах, что связано с проживанием в экологически неблагоприятных условиях, с потреблением загрязненных естественных ресурсов, продуктов питания, содержащих химические вещества, и с вредными физическими воздействиями (Васильева М. И. Указ. соч. С. 24). М. М. Бринчук под экологическим вредом понимает любое ухудшение состояния окружающей среды, произошедшее вследствие нарушения правовых экологических требований, и связанное

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» содержит неисчерпывающий *перечень экологических прав граждан*, которые дополняют и развивают экологические права, закрепленные в ст. 42 Конституции Российской Федерации:

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

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

принимать участие в публичных мероприятиях (пикет, митинг, шествие и др.) по вопросам охраны окружающей среды;

выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы в порядке, установленном Федеральным законом от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», и участвовать в ее проведении;

предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде;

оказывать содействие органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды<sup>16</sup>.

---

с ним любое умаление охраняемого законом материального и нематериального блага, включая жизнь и здоровье человека, имущество физических и юридических лиц (Бринчук М. М. Экологическое право. С. 294).

<sup>16</sup> М. М. Бринчук предложил выделять группы экологических прав по содержанию: 1) права, направленные на удовлетворение потребностей человека за счет ресурсов природы; 2) права, направленные на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды (например, радиационная безопасность); 3) права, служащие средствами обеспечения соблюдения и защиты права на благоприятную окружающую среду и охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды; 4) право собственности на природные ресурсы; 5) экологические права будущих поколений (Бринчук М. М. Экологическое право. С. 98).

## **Права некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды.**

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 30) каждый имеет право на объединение. С целью реализации права на благоприятную окружающую среду граждане имеют право создавать общественные объединения, фонды и иные некоммерческие организации<sup>17</sup>, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды.

Состояние и тенденции развития российского экологического законодательства характеризуются демократизацией механизма правовой охраны окружающей среды, что проявляется во включении общественных экологических объединений в этот механизм в качестве самостоятельного субъекта.

Роль некоммерческих организаций в правовой охране окружающей природной среды определяется как их собственной активностью, так и совокупностью правомочий, которыми они наделены. Некоммерческие экологические организации как субъекты правовой охраны окружающей среды должны обладать достаточным объемом полномочий для эффективного противостояния нарушениям или несоблюдению экологического законодательства со стороны природопользователей и государственных органов.

В соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (ст. 12) некоммерческие организации *имеют право* осуществлять деятельность в области охраны окружающей среды, в том числе:

получать достоверную и полную информацию от органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления о состоянии окружающей природной среды, о мероприятиях по ликвидации экологически вредных последствий аварий и катастроф, о мерах по возмещению вреда, причиненного природной среде, здоровью и имуществу граждан;

---

<sup>17</sup> Некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками (п. 1 ст. 12 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»).

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

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

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

организовывать публичные мероприятия (собрания, митинги, шествия и др.), сбор подписей под петициями, а также принимать участие в указанных мероприятиях, вносить предложения о проведении референдумов по вопросам охраны окружающей среды и обсуждении проектов, касающихся охраны окружающей среды;

участвовать в избирательных кампаниях, представлять экологические интересы населения в органах государственной власти;

обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления с предложениями по совершенствованию деятельности по охране окружающей природной среды, обеспечению экологической безопасности, об устранении нарушений природоохранительного законодательства, прав и интересов граждан, по разработке и принятию нормативно-правовых актов по охране окружающей природной среды и рациональному природопользованию;

принимать участие в разработке основных показателей качества жизни. Такими показателями являются: продолжительность жизни человека в условиях повышенной техногенной нагрузки; состояние здоровья человека; отклонения состояния окружающей среды от нормативов; уровень знаний или образовательных навыков; доход, измеряемый валовым

внутренним продуктом на душу населения; уровень занятости; степень реализации прав человека;

требовать назначения государственной экологической экспертизы в порядке, установленном Федеральным законом от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», рекомендовать своих представителей для участия в государственной экологической экспертизе;

осуществлять общественный контроль за выполнением природопользователями экологических требований, принимать участие в общественных слушаниях по результатам оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду;

участвовать в принятии экологически значимых решений;

обжаловать в суде заключения государственной экологической экспертизы.

Некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в сфере охраны окружающей природной среды, обязаны соблюдать экологическое законодательство Российской Федерации, а также нормы, предусмотренные уставом некоммерческой организации.

Таким образом, в данном разделе проанализированы экологические права граждан именно в контексте права на благоприятную окружающую среду, включая все те обширные полномочия общественности (граждан, их объединений, населения), которые непосредственно связаны с содержанием и реализацией данного конституционного права (ст. 42 Конституции Российской Федерации).

Перечень прав граждан и некоммерческих организаций в области охраны окружающей среды не является закрытым. Они вправе осуществлять и другие предусмотренные законодательством экологические права, исполняя при этом и определенные обязанности. В Конституции Российской Федерации содержится лишь пять статей (они не выделены в отдельный раздел), посвященных обязанностям, одна из них (ст. 58) как раз относится к конституционным экологическим обязанностям: каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. 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<sup>18</sup>. Важность сохранения среды обитания человека для настоящего и будущих поколений не подлежит сомнению. Поэтому обязанность охраны природы, окружающей среды отнесена к разряду основных конституционных обязанностей. Сущность экологических обязанностей заключается в правовой охране окружающей среды, рациональном природопользовании и обеспечении экологической безопасности.

### **Глава 3. ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ. ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ**

#### **Содержание права собственности на природные ресурсы.**

Право собственности на природные ресурсы основано на Конституции Российской Федерации. В соответствии с ч. 2 ст. 9 Основного закона земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, муниципальной, государственной и иных формах собственности. Законодатель не раскрывает понятие «иные формы собственности», однако провозглашает принцип равных, одинаковых обязанностей по обеспечению охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов для всех собственников.

В природоресурсном законодательстве закреплены специфические черты права собственности на отдельные природные ресурсы и особенности правового механизма реализации полномочий собственника земли, вод, недр, лесов и т. д. Под **правом собственности на природные ресурсы**

---

<sup>18</sup> Лебедев В. А. Конституционные права и свободы человека и гражданина в современной России: концепция, ограничения, механизм охраны и защиты : монография. М., 2016. С. 56—57.

в субъективном смысле следует понимать *совокупность правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению объектами права собственности*.

Субъективное право собственности на природные ресурсы определяет сущность и содержание юридического отношения собственности. Это право допускает свободное использование находящихся в собственности природных ресурсов, по своему усмотрению. Так, согласно ст. 36 Конституции Российской Федерации владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно. Однако это право собственности не является абсолютным и может ограничиваться общественно значимыми интересами. В соответствии со ст. 36 Основного закона России собственник природных ресурсов свободен в осуществлении принадлежащих ему полномочий, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Права собственника по владению, пользованию и распоряжению природными ресурсами корреспондируют с возлагаемой на него законодательством обязанностью охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и их воспроизводства. Указанная обязанность означает, что в процессе природопользования собственник, реализуя свое правомочие пользования, обязан выполнять соответствующие требования, предусмотренные законодательством. Так, в случае передачи природных ресурсов в пользование другим лицам на собственности (особенно часто это встречается применительно к государственной собственности) лежит задача обеспечить контроль за исполнением пользователем положений действующего законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов.

### **Объекты и субъекты права собственности на природные ресурсы.**

Об *объектах* права собственности на природные ресурсы можно говорить в двух аспектах: какие природные ресурсы в соответствии с действующим законодательством являются объектами права собственности и какие природные ресурсы относятся к объектам частной, государственной, муниципальной собственности.

В природоресурсном законодательстве право собственности установлено на землю, недра, животный мир, водные объекты, леса. К объектам права собственности относятся особо охраняемые природные территории.

Не все природные компоненты могут быть объектами права собственности в силу своих физических и иных свойств. Например, атмосферный воздух, который находится в состоянии турбулентности, озоновый слой атмосферы. В данном случае можно говорить о суверенных правах на воздушное пространство, которое заполнено атмосферным воздухом, но не на газовую оболочку, постоянно смещающуюся из-за вихревых потоков воздушной массы. Спорным также является право собственности на поверхностные, подземные международные водотоки и водоемы, на мигрирующих из одного государства в другое животных. Такие водные объекты, объекты животного мира расположены или попеременно могут находиться на территории как минимум двух государств. К ним юридически неприменимо правомочие владения. Нет владения — нет собственности.

*Субъекты* права собственности на природные ресурсы определены в законодательстве. К ним относятся физические и юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования. Указанный перечень субъектов является исчерпывающим.

Природными ресурсами и природными объектами, находящимися в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, в собственности муниципальных образований, распоряжаются соответственно уполномоченные на это федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

### **Право частной собственности на природные ресурсы.**

В соответствии с ч. 2 ст. 9 Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной собственности. В то же время вопрос о возможности возникновения частной собственности на отдельные природные ресурсы отнесен на усмотрение федерального законодателя. Однако в ст. 36 Конституции Российской Федерации прямо предусмотрено, что граждане и их объединения вправе иметь землю в частной

собственности. Указанное конституционное положение обусловило необходимость закрепления института частной собственности на землю (земельные участки) на уровне федерального законодательства.

Таким образом, правовое регулирование отношений частной собственности осуществляется главным образом применительно к земле. Отношения частной собственности на землю граждан и юридических лиц регулируются земельным и гражданским законодательством. В собственности граждан и юридических лиц (частной собственности) могут находиться земельные участки, приобретенные гражданами и юридическими лицами по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации. Граждане и юридические лица обладают равными правами на доступ к приобретению земельных участков в собственность. Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в собственность гражданам и юридическим лицам, за исключением земельных участков, которые в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации и иными федеральными законами не могут находиться в частной собственности. В законодательстве Российской Федерации предусмотрены ограничения права частной собственности на землю иностранных физических и юридических лиц, лиц без гражданства, а также российских юридических лиц с высокой долей участия иностранного капитала. Например иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом Российской Федерации.

Право частной собственности на землю в настоящее время составляет предмет правового регулирования значительного числа нормативных правовых актов. В них определены цели, для которых земельные участки могут быть предоставлены на праве частной собственности, права и обязанности собственников земельных участков и иные вопросы.

В соответствии со ст. 8 Водного кодекса Российской Федерации пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности физическому лицу, юридическому лицу,

находятся соответственно в собственности физического лица, юридического лица, если иное не установлено федеральными законами.

### **Право государственной собственности на природные ресурсы.**

Большинство природных ресурсов находится в Российской Федерации в собственности государства.

Государственная собственность на природные ресурсы является доминирующей в структуре форм собственности, закрепленных российским законодательством. В настоящее время право государственной собственности установлено на большую часть земель, недра, объекты животного мира, другие природные объекты и природные ресурсы.

При этом в ряде случаев государственная собственность разграничена на собственность Российской Федерации (федеральную собственность) и собственность субъектов Российской Федерации. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 8 Лесного кодекса Российской Федерации лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности. Согласно ч. 1 ст. 8 Водного кодекса Российской Федерации в федеральной собственности находятся водные объекты, за исключением прудов и обводненных карьеров, которые не входят в системы водных бассейнов России.

Согласно Федеральному закону от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» земельные участки и природные ресурсы, расположенные в границах особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения, находятся соответственно в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности.

Достаточно детально решен на законодательном уровне вопрос о разграничении государственной собственности на земельные участки.

Так, в соответствии со ст. 16—18 Земельного кодекса Российской Федерации государственной собственностью являются земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований. При этом в федеральной собственности находятся земельные

участки, которые признаны таковыми федеральными законами, право собственности Российской Федерации на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю и которые приобретены Российской Федерацией по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством. Аналогичные критерии установлены для земельных участков, которые находятся в собственности субъектов Российской Федерации. При этом те земельные участки, которые не могут быть отнесены по указанным основаниям к собственности Российской Федерации или к собственности субъектов Российской Федерации, а также не находятся в собственности муниципальных образований или в частной собственности, относятся к земельным участкам, государственная собственность на которые не разграничена.

Не разграничена государственная собственность на недра. Согласно ст. 1.2 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» недра в границах 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 субъектов Российской Федерации. При этом правомерно добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной, частной и в иных формах собственности.

Согласно ст. 4 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» животный мир в пределах территории Российской Федерации является государственной собственностью. Вопросы владения, пользования, распоряжения животным миром на территории Российской Федерации относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

### **Право муниципальной собственности на природные ресурсы.**

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» в собственности муниципальных образований могут находиться земельные участки, пруды, обводненные карьеры.

Управление муниципальной собственностью осуществляют органы местного самоуправления. Эти органы вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке, а также совершать с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, иные сделки, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов.

### **Понятие права природопользования, виды природопользования.**

Правовое регулирование природопользования служит не только средством удовлетворения разнообразных потребностей человека и поддержания жизни, но также является и наиболее значимым фактором предотвращения чрезмерного вредного воздействия на природу.

***Право природопользования** можно определить как институт экологического права, представляющий собой систему норм, регулирующих использование природных ресурсов, а также совокупность прав и обязанностей, возникающих в связи с использованием природных ресурсов.*

Исходя из природоресурсного законодательства и принимая в качестве критерия объект природы, выделяют следующие виды природопользования:

- землепользование;
- недропользование;
- водопользование;
- пользование атмосферой;
- лесопользование;
- пользование растительным миром вне лесов;
- пользование животным миром.

Внутри приведенной классификации можно выделить виды природопользования в соответствии с целевым назначением. Виды природопользования по целевому назначению определяются с учетом специфики природного ресурса природоресурсным законодательством.

Так, в земельном законодательстве определено целевое назначение всех категорий земель в пределах территории Российской Федерации, соответствующее *видам землепользования*. В соответствии со ст. 7 Земельного кодекса Российской Федерации выделяются:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли населенных пунктов;
- земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;
- земли особо охраняемых территорий и объектов;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса.

В состав земель населенных пунктов входят земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к следующим территориальным зонам:

- жилым;
- общественно-деловым;
- производственным;
- инженерных и транспортных инфраструктур;
- рекреационным;
- сельскохозяйственного использования;
- специального назначения;
- военных объектов;
- иным территориальным зонам.

Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» регламентированы *виды пользования недрами*. Согласно ст. 6 данного Закона недра предоставляются в пользование:

- для геологического изучения, включающего поиск и оценку месторождений полезных ископаемых;
- для разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;
- для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- иные виды.

Водный кодекс Российской Федерации устанавливает следующие *виды использования водных объектов*:



для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;  
для сброса сточных, в том числе дренажных, вод;  
для производства электрической энергии;  
для целей водного и воздушного транспорта;  
для сплава древесины;  
для лечебных и оздоровительных целей;  
для рекреационных целей;  
для рыболовства и охоты;  
для разведки и добычи полезных ископаемых;  
для обеспечения пожарной безопасности.

В соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации *использование лесов* может быть следующих видов (ст. 25):

- заготовка древесины;
- заготовка живицы;
- заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов;
- заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений;
- ведение охотничьего хозяйства и осуществление охоты;
- ведение сельского хозяйства;
- осуществление научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности;
- осуществление рекреационной деятельности;
- создание лесных плантаций и их эксплуатация;
- иные виды.

Основными *видами использования объектов животного мира* в соответствии с Федеральным законом от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» являются охота и рыболовство, в том числе добыча водных беспозвоночных и морских млекопитающих.

Все природные объекты и ресурсы могут использоваться на основании общего и специального природопользования.

*Общее природопользование* является общедоступным, оно связано с реализацией естественного права каждого на благоприятную окружающую среду, закрепленного в Конституции Российской Федерации. Право на такое пользование природными объектами возникает на основании законов или иных нормативных актов, в которых устанавливаются пределы и условия общего пользования природными ресурсами.

Общее землепользование основано на ст. 262 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой

граждане имеют право свободно, без каких-либо разрешений находиться на не закрытых для общего доступа земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и использовать имеющиеся на этих участках природные объекты в пределах, допускаемых законом и иными правовыми актами, а также собственником соответствующего земельного участка. Также Гражданским кодексом Российской Федерации предусмотрено право граждан на проход через земельный участок, находящийся в частной собственности, если земельный участок не огорожен либо его собственник иным способом ясно не обозначил, что вход на участок без его разрешения не допускается.

В Законе Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» закреплено право общего пользования недрами. Так, собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков имеют право осуществлять в границах земельных участков использование для собственных нужд общераспространенных полезных ископаемых, имеющих в границах земельных участков, подземных вод, объем извлечения которых должен составлять не более 100 кубических метров в сутки, из водоносных горизонтов, не являющихся источниками централизованного водоснабжения и расположенных над водоносными горизонтами, являющимися источниками централизованного водоснабжения, а также строительство подземных сооружений на глубину до пяти метров.

Право общего лесопользования закреплено в Лесном кодексе Российской Федерации. Так, граждане имеют право свободно и бесплатно пребывать в лесах и для собственных нужд осуществлять заготовку и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), а также недревесных лесных ресурсов. При этом они обязаны соблюдать правила пожарной безопасности в лесах, правила санитарной безопасности, правила лесовосстановления и правила ухода за лесами.

При осуществлении права общего лесопользования запрещается сбор грибов и дикорастущих растений, виды которых занесены в Красную книгу Российской Федерации, красные книги субъектов Российской Федерации, а также грибов

и дикорастущих растений, которые в соответствии с Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» признаются наркотическими средствами.

В целях обеспечения пожарной безопасности и санитарной безопасности в лесах пребывание граждан в лесах может быть ограничено. Запрещение или ограничение пребывания граждан в лесах по основаниям, не предусмотренным Лесным кодексом Российской Федерации, не допускается.

Водным кодексом Российской Федерации закреплено право общего водопользования (ст. 6). К полномочиям органов местного самоуправления относится установление правил использования водных объектов, расположенных на территории муниципального района, для личных и бытовых нужд, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам (ст. 27 Водного кодекса Российской Федерации).

Таким образом, законодательство, регулируя право общего природопользования, ограничивает его пределами, которые связаны с удовлетворением при этом собственных нужд граждан.

*Специальное природопользование.* Специальное пользование земель, недрами, водами, лесами, животным миром связано с удовлетворением экономических интересов общества, юридических и физических лиц. Оно сопряжено со значительными воздействиями на природу. В связи с этим специальное природопользование имеет ряд юридически значимых особенностей. Прежде всего, оно осуществляется на основании разрешений (лицензий) и характеризуется тем, что требует выделения определенных частей природных объектов в обособленное пользование юридических и физических лиц. Специальное природопользование может иметь место в двух формах:

в форме комплексного природопользования;

в форме специального пользования водами, недрами, объектами животного мира, другими природными ресурсами.

Введение комплексного природопользования обусловлено тем, что часто при предоставлении одного природного ресурса в пользование используются в значительной степени иные природные ресурсы либо на них оказывается воздействие.

Под комплексным природопользованием следует понимать использование субъектами хозяйственной деятельности одного или нескольких природных ресурсов, осуществляемое с учетом состояния окружающей среды в регионе, при котором хозяйственная деятельность проводится в рамках установленных уполномоченными государственными органами нормативов допустимого использования (изъятия) природного ресурса, предельно допустимых вредных воздействий (или временно согласованных нормативов воздействий) на окружающую природную среду, а эксплуатация (добыча, изъятие) одного или ряда видов природных ресурсов наносит наименьший ущерб другим природным ресурсам, и с соблюдением других условий, предусмотренных лицензией (разрешением).

Отдельные природные ресурсы — земля, недра, воды, леса, объекты животного мира, предоставляются, как правило, в специальное природопользование для осуществления предпринимательской деятельности.

Право специального природопользования возникает на основании разрешений, лицензий, договоров, оформляемых в соответствии с процедурами, предусмотренными в действующем законодательстве.

### **Принципы природопользования.**

Право природопользования основано на следующих принципах:

- рациональное природопользование;
- экосистемный подход к регулированию природопользования;

- целевой характер пользования природными ресурсами;
- устойчивость права пользования природными ресурсами;
- плотность специального природопользования.

*Принцип рационального природопользования.* Согласно данному принципу одновременно учитываются экологические, экономические, социальные и иные интересы человека. Принцип рационального природопользования обеспечивается с помощью как правовых норм, так и иных средств, например экологически целесообразных технологий.

Требования рационального природопользования обусловлены спецификой соответствующего природного ресурса.

Правовыми критериями рационального использования соответствующего природного ресурса должны служить требования об обеспечении его неистощимости и экологической обоснованности эксплуатации природных богатств при одновременном обеспечении устойчивого развития. Так, возобновляемые природные ресурсы, например леса и водные биоресурсы, не будут истощены, если коэффициент использования не превышает возможности их восстановления и естественного прироста.

*Принцип экосистемного подхода к регулированию природопользования* связан с принципом рационального использования природных ресурсов. Так, при использовании одного природного ресурса, например недр, может оказываться вредное воздействие на почвы, воды, атмосферный воздух, растительный и животный мир. Принцип экосистемного подхода вытекает из требований законодательства об охране окружающей среды.

Применительно к праву природопользования этот принцип закрепляется, как правило, через установление обязанностей природопользователя.

*Принцип целевого использования природных ресурсов.* Цель, для которой предоставляются земельные участки, участки недр, водные объекты и участки лесов в пользование, всегда указана в решении о предоставлении участка в пользование, лицензии на право пользования недрами, разрешении на специальное водопользование. Поэтому использование природного объекта не в соответствии с целевым назначением рассматривается как правонарушение и служит основанием для принятия решения о приостановлении или аннулировании лицензии.

*Принцип платности природопользования.* Платность природопользования заключается в обязанности субъекта специального природопользования оплатить пользование соответствующим видом природного ресурса. Введением платы достигается решение как общих задач государства, так и задач, связанных с поддержанием благоприятного состояния эксплуатируемого природного ресурса или его восстановлением. Однако общее природопользование является для его субъектов безвозмездным.

## Глава 4. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В природоресурсном законодательстве Российской Федерации употребляются такие термины, как «управление охраной окружающей среды», «управление взаимодействием общества и природы», «управление природоохранительной деятельностью», «управление в области использования природных ресурсов и окружающей среды», «экологический менеджмент», «экологическое управление».

Указанные термины в широком смысле означают совокупность осуществляемых органами публичной власти и иными уполномоченными субъектами действий по организации и контролю, упорядочению и надзору за экологически значимым поведением людей и за соблюдением требований экологического законодательства.

**Экологическое управление** определяют как совокупность органов и способов осуществления охраны окружающей среды в Российской Федерации<sup>19</sup>.

### **Виды и формы экологического управления.**

В зависимости от статуса осуществляющих экологическое управление субъектов выделяют несколько его *видов*:

государственное,  
ведомственное (отраслевое);  
производственное;  
общественное<sup>20</sup>.

Каждому виду свойственны специфические методы, способы, задачи. Осуществляют их разные субъекты. Особенно важен вопрос о выполняемых субъектами управления функциях, которые присущи тому или иному виду управления; иногда они могут совпадать или реализовываться на основе координационной деятельности. Наиболее значимо в нашей стране *государственное экологическое управление*.

Государственное управление в области охраны окружающей среды и природопользования означает реализацию

---

<sup>19</sup> Экологическое право : учеб. для вузов / под ред. С. А. Боголюбова. URL: <https://urait.ru/bcode/449642> (дата обращения: 30.06.2020).

<sup>20</sup> Бринчук М. М. Экологическое право. С. 372.

всеми уполномоченными на то органами и лицами в рамках своей компетенции экологической политики, которая осуществляется в соответствии с действующим законодательством, концепциями и стратегиями, принятыми в установленном порядке.

В литературе также встречается указание на *формы* экологического управления как его внешние проявления:

акты управления;

административные соглашения;

материально-технические действия, реализуемые в трех основных направлениях — социально-экономическом, административно-политическом и социально-культурном<sup>21</sup>.

Экологическое управление можно рассматривать в нескольких аспектах:

через систему (совокупность) органов, его осуществляющих;

путем анализа функций, возложенных на эти органы;

с помощью тех способов, методов и правовых инструментов, которые используются для реализации функций управления.

### **Функции экологического управления.**

**Функция управления** — закрепленное в законодательных и иных нормативно-правовых актах направление деятельности субъекта или группы субъектов экологического управления по организации охраны окружающей среды и природопользования.

К функциям экологического управления относят:

создание системы органов в сфере взаимодействия общества и окружающей среды;

подзаконное нормотворчество: координацию деятельности по управлению природопользованием и охраной окружающей среды;

распоряжение природными ресурсами;

планирование;

экологическое нормирование;

экологическую экспертизу;

экологическое лицензирование;

экологический аудит;

---

<sup>21</sup> Там же. С. 381.

наблюдение за состоянием окружающей среды;  
учет состояния и использования отдельных природных ресурсов, окружающей среды в целом и вредных воздействий на них;

экологическое воспитание и образование;

контроль;

разрешение в административном порядке споров о праве природопользования и охране окружающей среды<sup>22</sup>.

Авторы пособия «Экологическое право в вопросах и ответах» подразделяют функции управления на три категории:

1) собственно управленческая деятельность по организации, общему руководству, оперативному распорядительству, нормотворчеству, сводящаяся к сбору сведений, изучению информации, подготовке, исполнению и применению решений;

2) планирование, прогнозирование и координация;

3) учет, контроль и надзор<sup>23</sup>.

Функции экологического управления можно подразделить по содержанию:

на присущие всем органам, осуществляющим государственное управление, независимо от сферы деятельности;

принадлежащие лишь органам государственного экологического управления.

В первую группу входят нормотворческая, разрешительная, координационная, контрольная деятельность, а также планирование, информационное обеспечение иных органов власти и управления, всех заинтересованных субъектов, обеспечение соблюдения законодательства, в том числе в установленных законом случаях путем привлечения виновных к ответственности и применения санкций. Ко второй группе с определенными оговорками можно отнести: установление и взимание экологических платежей за законные загрязнение окружающей среды и размещение отходов (в пределах установленных лимитов и сверхлимитные); установление квот и лимитов использования природных ресурсов и оказания негативного воздействия на окружающую среду; перераспределение природных ресурсов; предоставление и прекращение права природопользования.

---

<sup>22</sup> Там же. С. 401.

<sup>23</sup> Экологическое право в вопросах и ответах : учеб. пособие / О. Л. Дубовик, Л. Н. Чолтян. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2017. 370 с.



Вопрос о функциях экологического управления очень сложен, поэтому в литературе нет единого подхода к его решению.

Например, законодатель определил экологическую экспертизу как установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду. Возникает вопрос: это отдельная функция управления, правовой инструмент (средство) предупреждения негативных воздействий на окружающую среду или самостоятельный институт экологического права, правовое средство (метод) контроля, осуществляемого на ранней стадии? Являются ли экологические страхование и аудит функциями управления или экономико-правовыми инструментами, используемыми в целях охраны окружающей среды?

По всей видимости, функции государственного экологического управления следует определять, используя формальные признаки:

1) принадлежность субъекта управления к системе публичной власти;

2) обозначение субъекта управления в актах, регулирующих его полномочия, в качестве уполномоченного на осуществление управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования либо путем указания на конкретные управленческие задачи;

3) осуществление управленческой функции от имени государства;

4) наделение субъекта управления соответствующими правовыми средствами (например, правом устанавливать запреты, ограничения, применять санкции, давать разрешения, определять условия деятельности, давать обязательные для исполнения руководящие указания и т. п.).

Исходя из этих признаков к функциям государственного экологического управления можно отнести:

1) определение стратегии (принятие государственных концепций) и планирование (в форме федеральных и региональных целевых программ, иных планов);

2) учет природных ресурсов и наблюдение окружающей среды (осуществляемые в формах мониторинга и ведения кадастров);

3) распределение и перераспределение природных ресурсов между пользователями (лимитирование и лицензирование природопользования);

4) пространственно-территориальное устройство природных ресурсов;

5) разрешительную деятельность (выдача разрешений и лицензий на пользование природными ресурсами и оказание воздействий на окружающую среду);

6) нормотворчество;

7) контроль и надзор;

8) разрешение споров (кроме подсудных).

### **Методы экологического управления.**

При осуществлении экологического управления используются следующие методы:

*административные* — собственно управленческие, например прямой приказ, обеспечиваемый возможностью государственного принуждения;

*экономические* — создание материальной заинтересованности в надлежащем экологическом поведении;

*идеологические* — агитация, воспитание, образование и иное.

Многие ученые также выделяют методы убеждения, принуждения, а также методы обязательных предписаний, куда входят запреты, рекомендации, санкционирование, разрешения, согласования.

### **Принципы государственного экологического управления.**

Принципы государственного экологического управления являются, с одной стороны, составной частью общих экологических принципов, с другой — подсистемой принципов управления в целом. Это исходные положения, в соответствии с которыми строится система органов управления,

распределяется компетенция, формулируются задачи и определяется набор средств, которые вправе применять органы управления.

### **Система органов экологического управления.**

Система органов управления в области охраны окружающей среды и природопользования представляет собой совокупность органов, организаций, учреждений, однородных по своим задачам, наделенных конкретной компетенцией, занимающих определенное место и имеющих связи в политической системе, направляющих свои усилия на осуществление основных управленческих функций.

Данная система состоит из двух подсистем — общего управления и специального.

Органы, осуществляющие на основании закона или иного уполномочивания государственное экологическое управление, делятся по своему статусу на органы общего и органы специального управления, по масштабам деятельности — на федеральные и территориальные (субъектов Российской Федерации). В литературе встречается ошибочное утверждение, что государственное управление в области экологии помимо органов представительной (законодательной), исполнительной власти осуществляют органы судебной власти и прокуратура, органы судебной власти и прокуратура — посредством правоприменения. Такая позиция противоречит ст. 10 Конституции Российской Федерации, провозгласившей принцип разделения властей, определяющий государственное устройство. Прокуратура не относится к числу органов управления. Это элемент правоохранительной системы, имеющий собственные задачи и наделенный специфическими полномочиями, применяющий свойственные только ему методы и способы деятельности (от прокурорских проверок до возбуждения уголовных дел).

### ***Органы общего экологического управления.***

К органам общего управления относятся: Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления. Их компетенция определена в Конституции Российской Федерации и конституциях субъектов Российской Федерации

(базовая), а также в общих и специальных актах экологического законодательства, в которых, как правило, имеются главы о полномочиях соответствующих субъектов. Иногда их называют *государственными органами общей компетенции*.

Деятельность Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в сфере экологического управления сосредоточена, в первую очередь, на определении и реализации экологической политики, нормотворчестве, стратегическом и ином крупномасштабном планировании, определении приоритетности задач охраны окружающей среды, обеспечении экологической безопасности и рационального природопользования, общем руководстве и управлении природоохранительной деятельностью и общем контроле за ее осуществлением. В отдельных случаях при особых обстоятельствах или по специальному указанию в законе они наделяются иными функциями (например, заключение концессионных договоров на разработку лесных или иных ресурсов от имени Российской Федерации Правительством Российской Федерации, объявление участка территории Российской Федерации зоной чрезвычайной экологической ситуации Президентом Российской Федерации).

С поправкой на масштабы (рамки) деятельности аналогичные функции выполняют и другие субъекты общей компетенции.

### ***Органы специального экологического управления.***

Подсистема органов специального экологического управления имеет более сложную структуру. Ее образуют многочисленные федеральные органы исполнительной власти и их территориальные (и межрегиональные) органы, специально уполномоченные указом Президента Российской Федерации или постановлением Правительства Российской Федерации на осуществление экологического управления.

В свое время В. В. Петров предложил разделять эти органы на три группы по объему и характеру предоставленной им специальной компетенции:

- 1) комплексные — органы, выполняющие все природоохранительные задачи или блок таких задач (например, существовавшее тогда Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов, преобразованное затем в Госкомэкологии, затем ликвидированное, Госсанэпиднадзор, Росгидромет);

2) отраслевые — осуществляющие управление отдельными природными ресурсами (существовавшие в то время Роскомзем, Роскомнедра, Минсельхозпрод, Роскомвод, Рослесхоз, Роскомрыболовство);

3) функциональные — выполняющие одну или несколько родовых функций в отношении всех природных объектов (Госатомнадзор, Госгортехнадзор, Государственный таможенный комитет, МВД)<sup>24</sup>.

После всех преобразований системы экологического управления в стране, создания одних и ликвидации других структур, перераспределения между ними задач и полномочий, изменения названий, порядка образования, подчинения эту классификацию В. В. Петрова можно применять с большими оговорками. Кроме того, следует полагать, что преобразование системы специального экологического управления не закончено и перераспределение функций, возможно, и процесс создания организационных структур будет продолжен. Так, обсуждается вопрос создания при Президенте Российской Федерации Агентства по окружающей среде как надведомственного контрольного органа, выполняющего ряд функций упраздненного в 2000 году Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды.

Поэтому опишем систему органов специального экологического управления, существующую на сегодняшний день, взяв за классификационный критерий Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».

### **Министерства.**

*Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации* (Минприроды России) — является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, объекты животного мира и среду их обитания, земельных отношений, связанных с переводом земель водного фонда, лесного фонда и земель особо

---

<sup>24</sup> Петров В. В. Экология и право. М., 1981. 224 с.

охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории, в области лесных отношений, в области охоты, в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), включающего в себя государственный мониторинг радиационной обстановки на территории Российской Федерации, в области обращения с животными, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления, в том числе в области обращения с твердыми коммунальными отходами (за исключением вопросов тарифного регулирования), охраны атмосферного воздуха, государственного экологического надзора, особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федерального агентства водных ресурсов, Федерального агентства лесного хозяйства и Федерального агентства по недропользованию (постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»).

*Министерство сельского хозяйства Российской Федерации* (Минсельхоз России) — является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая животноводство (в том числе разведение одомашненных видов и пород рыб, включенных в Государственный реестр охраняемых селекционных достижений), ветеринарию, обращение лекарственных средств для ветеринарного применения, растениеводство, карантин

растений, мелиорацию земель, плодородие почв, регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, пищевую и перерабатывающую промышленность, в том числе выпуск в обращение относящихся к пищевой продукции дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, семян и подобных лесных ресурсов, а также производство (изготовление) и выпуск в обращение пищевой продукции, полученной из дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, семян и подобных лесных ресурсов, лекарственных и иных растений, поддержку экспорта продукции агропромышленного комплекса, производство и оборот табачной продукции, производство сельскохозяйственными товаропроизводителями вина, игристого вина (шампанского) из собственного винограда, устойчивое развитие сельских территорий, безопасное обращение с пестицидами и агрохимикатами; по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере рыбного хозяйства, в том числе рыболовства, сохранения водных биологических ресурсов, производства, переработки и реализации рыбной и иной продукции из водных биологических ресурсов, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота, а также в сфере охраны, рационального использования, изучения и воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу Российской Федерации, обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота и аварийно-спасательных работ в районах промысла при осуществлении рыболовства, а также контроля и надзора за водными биологическими ресурсами и средой их обитания во внутренних водах Российской Федерации; по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере аквакультуры (рыбоводства), в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель; по оказанию государственных услуг в сфере агропромышленного комплекса, включая устойчивое развитие сельских территорий, безопасное обращение с пестицидами и агрохимикатами; по управлению госу-

дарственным имуществом на подведомственных предприятиях и учреждениях. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных Министерству Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федерального агентства по рыболовству (постановление Правительства Российской Федерации от 12 июня 2008 г. № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации»).

*Министерство здравоохранения Российской Федерации* (Минздрав России) — является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, обязательного медицинского страхования, обращения лекарственных средств для медицинского применения, включая вопросы организации профилактики заболеваний, в том числе инфекционных заболеваний и СПИДа, медицинской помощи, медицинской реабилитации и медицинских экспертиз (за исключением медико-социальной экспертизы и военно-врачебной экспертизы), фармацевтической деятельности, включая обеспечение качества, эффективности и безопасности лекарственных средств для медицинского применения, обращения медицинских изделий, санитарно-эпидемиологического благополучия населения (за исключением разработки и утверждения государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов), медико-санитарного обеспечения работников отдельных отраслей экономики с особо опасными условиями труда, медико-биологической оценки воздействия на организм человека особо опасных факторов физической и химической природы, курортного дела, а также по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере здравоохранения, включая оказание медицинской помощи, внедрение современных медицинских технологий, новых методов профилактики, диагностики, лечения и реабилитации, проведение судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз, организацию среднего профессионального, высшего и дополнительного профессионального медицинского и фармацевтического образования и предоставление услуг в области



курортного дела. Министерство здравоохранения Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения, Федерального медико-биологического агентства, федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, а также координацию деятельности Федерального фонда обязательного медицинского страхования (постановление Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации»).

*Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Российской Федерации* (МЧС России) — является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах. МЧС России осуществляет управление, координацию, контроль и реагирование в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах. МЧС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через входящие в его систему территориальные органы, федеральную противопожарную службу Государственной противопожарной службы, спасательные воинские формирования МЧС России, Государственную инспекцию по маломерным судам МЧС России, аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования, военизированные горноспасательные части, образовательные, научные, медицинские, санаторно-курортные и иные организации, находящиеся в ведении МЧС России, а также через представителей МЧС России в составе дипломатических представительств Российской Федерации, представительств Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях (Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы

Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»).

*Министерство внутренних дел Российской Федерации* (МВД России) — является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере внутренних дел. Основными задачами МВД России являются:

1) выработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел;

2) нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел;

3) обеспечение федерального государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел;

4) обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности, предоставление государственных услуг в сфере внутренних дел;

5) управление органами внутренних дел Российской Федерации;

6) обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД России, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию, членов их семей, а также иных лиц, соответствующее обеспечение которых на основании законодательства Российской Федерации возложено на МВД России (Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»).

*Министерство энергетики Российской Федерации* (Минэнерго России) — является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере топливно-энергетического комплекса, в том числе по вопросам электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, магистральных трубопроводов нефти, газа и продуктов их переработки, возобновляемых источников энергии, освоения месторождений углеводородов на основе соглашений о разделе продукции, и в сфере нефтехимической промышленности, а также функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере производства и использования топливно-энергетических ресурсов; в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности по вопросам информационного обеспечения мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, учета используемых энергетических ресурсов; в сфере теплоснабжения в части производства тепловой энергии в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии, а также передачи тепловой энергии, произведенной в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии, в том числе произведенной источниками тепловой энергии в случае, если такие источники тепловой энергии входят в схему теплоснабжения, включающую источники комбинированной выработки электрической и тепловой энергии. Министерство энергетики Российской Федерации в пределах своей компетенции осуществляет функции по созданию, эксплуатации и совершенствованию государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса (постановление Правительства Российской Федерации от 28 мая 2008 г. № 400 «О Министерстве энергетики Российской Федерации»).

*Министерство промышленности и торговли Российской Федерации* (Минпромторг России) — является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере промышленного и оборонно-промышленного комплексов, промышленности

строительных материалов (изделий) и строительных конструкций, энергосбережения и повышения энергетической эффективности при обороте товаров, а также в области развития авиационной техники и экспериментальной авиации, технического регулирования, стандартизации и обеспечения единства измерений, науки и техники в интересах обороны и безопасности государства, внешней и внутренней торговли, в том числе при продаже товаров с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (электронной торговли), общественного питания и бытового обслуживания, народных художественных промыслов, индустрии детских товаров (за исключением пищевой продукции для детского питания); функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере машиностроения, металлургической, химической, фармацевтической, биотехнологической, медицинской, легкой, лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей, электронной, авиационной и судостроительной промышленности, промышленности средств связи, радиопромышленности, промышленности боеприпасов и специальной химии, химического разоружения, промышленности обычных вооружений, народных художественных промыслов; функции по поддержке экспорта промышленной продукции, обеспечения доступа на рынки товаров и услуг, выставочной и ярмарочной деятельности, по проведению исследований, предшествующих введению компенсирующих мер, предусмотренных Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., по уведомлению уполномоченных органов государств — Сторон Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. и Евразийской экономической комиссии о планируемых к предоставлению и предоставленных промышленных субсидиях на территории Российской Федерации, по применению мер нетарифного регулирования, а также функции уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственное регулирование внешнеторговой деятельности, за исключением вопросов таможенно-тарифного регулирования; функции федерального органа по техническому регулированию; функции по обеспечению реализации обязательств, вытекающих из членства Российской Федерации

во Всемирной торговой организации, в установленной сфере деятельности (постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 438 «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации»).

### ***Федеральные службы.***

*Федеральная служба по надзору в сфере природопользования* (Росприроднадзор) — является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды, в том числе в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов) и государственной экологической экспертизы (постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370»).

*Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору* (Ростехнадзор) — является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а также в сфере технологического и атомного надзора, функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных и портовых гидротехнических сооружений), безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере (постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401

«О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору»).

*Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору* (Россельхознадзор) — является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, обращения лекарственных средств для ветеринарного применения, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, обеспечения качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, побочных продуктов переработки зерна, земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»), функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных (постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 327 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору»).

*Федеральная таможенная служба* (ФТС России) — является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации функции по контролю и надзору в области таможенного дела, функции органа валютного контроля, функции по защите прав на объекты интеллектуальной собственности, функции по проведению транспортного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, а также санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного контроля и государственного ветеринарного надзора в части проведения проверки документов в специально оборудованных и предназначенных для этих целей пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации (специализированные пункты пропуска), функции по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, отнесенных к компетенции таможенных органов Российской Федерации, а также иных связанных с ними преступлений и правонарушений (постановление Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2013 г. № 809 «О Федеральной таможенной службе»).

*Федеральная служба безопасности* (ФСБ России) — является федеральным органом исполнительной власти, в пределах своих полномочий осуществляющим государственное управление в области обеспечения безопасности Российской Федерации, борьбы с терроризмом, защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов, обеспечивающим информационную безопасность Российской Федерации и непосредственно реализующим основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности, определенные законодательством Российской Федерации, а также координирующим контрразведывательную деятельность федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на ее осуществление (Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации»).

*Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека* (Роспотребнадзор) — является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав потребителей, здорового питания, в области организации питания, обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий, контактирующих с пищевыми продуктами, разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов, а также по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей (постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека»).

*Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды* (Росгидромет) — является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидро-

метеорологии и смежных с ней областях, мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды, государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы (постановление Правительства Российской Федерации от 23 июля 2004 г. № 372 «О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды»).

***Федеральные агентства и корпорации.***

*Федеральное агентство водных ресурсов* (Росводресурсы) — является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов (постановление Правительства Российской Федерации от 16 июня 2004 г. № 282 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов»).

*Федеральное агентство лесного хозяйства* (Рослесхоз) — является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях), а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений (постановление Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства»).

*Федеральное агентство по рыболовству* (Росрыболовство) — является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по федеральному государственному контролю (надзору) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов во внутренних водах Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод Российской Федерации, а также Каспийского и Азовского морей до определения их статуса, государственному надзору за торговым мореплаванием в части обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота в районах промысла при осуществлении рыболовства; по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также аквакультуры (рыбоводства), производства рыбной и иной продукции из водных



биологических ресурсов, обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота и аварийно-спасательных работ в районах промысла при осуществлении рыболовства, а также в сфере производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота и в морских портах в отношении морских терминалов, предназначенных для комплексного обслуживания судов рыбопромыслового флота (постановление Правительства Российской Федерации от 11 июня 2008 г. № 444 «О Федеральном агентстве по рыболовству»).

*Федеральное агентство по недропользованию* (Роснедра) — является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования (постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 293 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию»).

*Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»* — действует в целях проведения государственной политики, осуществления нормативно-правового регулирования, оказания государственных услуг и управления государственным имуществом в области использования атомной энергии, развития и безопасного функционирования организаций атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов Российской Федерации, организаций, осуществляющих эксплуатацию судов атомного ледокольного флота (судов атомного технологического обслуживания, а также судов с ядерными энергетическими установками — атомных ледоколов и транспортных судов), судов гидрографического обеспечения, иных плавучих сооружений, обеспечения ядерной и радиационной безопасности, нераспространения ядерных материалов и технологий, развития атомной науки, техники и профессионального образования, осуществления международного сотрудничества в этой области (Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”»).

*Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»* — действует в целях реализации государственной политики и осуществления нормативно-правового регулирования в области космической деятельности;

оказания государственных услуг в области космической деятельности и управления государственным имуществом; обеспечения проведения организациями Корпорации и организациями ракетно-космической промышленности работ по созданию ракетно-космической техники военного, двойного, научного и социально-экономического назначения, боевой ракетной техники стратегического назначения; координации работ по поддержанию, развитию и использованию глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС в интересах специальных, гражданских, в том числе коммерческих, потребителей и для расширения международного сотрудничества Российской Федерации в области спутниковых навигационных систем; осуществления международной деятельности по исследованию и использованию космического пространства; осуществления функций по общей координации работ, проводимых на космодроме Байконур и космодроме «Восточный», и по руководству этими работами и иное (Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности “Роскосмос”»).

Иные министерства и ведомства также выполняют отдельные функции государственного экологического управления, в некоторых из них созданы в этих целях отделы или другие подразделения, но их функции носят более частный либо подчиненный иным целям характер.

## **Глава 5. РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ**

Закрепленное ст. 42 Конституции Российской Федерации право каждого на благоприятную окружающую среду предполагает обеспечение согласно ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» экологической безопасности, т. е. состояния защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.

## Нормирование.

Глава V Федерального закона «Об охране окружающей среды» посвящена нормированию в области охраны окружающей среды, которое осуществляется в целях гарантирующего сохранения благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности государственного регулирования хозяйственной и (или) иной деятельности для предотвращения и (или) снижения ее негативного воздействия на окружающую среду (ст. 19).

Нормирование в области охраны окружающей среды заключается в установлении нормативов качества окружающей среды, нормативов допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и (или) иной деятельности.

Цель экологического нормирования следует определить как установление научно обоснованных пределов воздействий человека на окружающую среду, исходя из долгосрочных общественных интересов в сохранении количественных и качественных свойств и характеристик природы<sup>25</sup>.

Это и определяет место экологических нормативов в механизме экологического права.

**Экологическое нормирование** — это установление уполномоченными государственными органами экологических нормативов в соответствии с требованиями законодательства.

В Российской Федерации имеется немало нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области экологического нормирования и стандартизации. Помимо Федерального закона «Об охране окружающей среды» некоторые специальные требования по экологическому нормированию применительно к регулированию охраны и использования отдельных природных ресурсов установлены в актах природоресурсного законодательства:

в Земельном кодексе Российской Федерации — охрана земель представляет собой деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, направленную на сохранение земли как важнейшего компонента окружающей среды и природного ресурса (ст. 13);

---

<sup>25</sup> Экологическое право : учеб. для вузов / под ред. С. А. Боголюбова. URL: <https://urait.ru/bcode/449642> (дата обращения: 12.10.2020).

Водном кодексе Российской Федерации — поддержание поверхностных и подземных вод в состоянии, соответствующем требованиям законодательства, обеспечивается путем установления и соблюдения нормативов допустимого воздействия на водные объекты (ст. 35);

Лесном кодексе Российской Федерации — использование, охрана, защита, воспроизводство лесов, расположенных в границах лесничества, осуществляются в соответствии с лесохозяйственным регламентом (ст. 87);

Федеральном законе от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» — запрет и ограничения сброса вредных веществ в исключительной экономической зоне (ст. 30);

Федеральном законе от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» — нормирование качества атмосферного воздуха и вредных физических воздействий на атмосферный воздух; нормативы выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на атмосферный воздух (ст. 11, 12);

Федеральном законе от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» — нормирование в области использования и охраны животного мира и среды его обитания (ст. 17);

Федеральном законе от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» — нормативы качества воды водных объектов рыбохозяйственного значения и требования к водному режиму водных объектов рыбохозяйственного значения (ст. 47);

Федеральном законе от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» — нормирование в области обращения с отходами (ст. 18);

Федеральном законе от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемическом благополучии населения» — требования к санитарно-гигиеническому нормированию в области охраны среды обитания.

Важную роль в экологическом нормировании играет Постановление Правительства Российской Федерации от 3 августа 1992 г. № 545, которым утвержден Порядок разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов.

*Система экологических нормативов* включает:

- 1) нормативы качества окружающей среды;
- 2) нормативы предельно допустимого вредного воздействия на окружающую среду;
- 3) нормативы допустимого изъятия природных ресурсов.

Соблюдение этих нормативов служит критерием правомерности поведения субъектов экологических правоотношений, они учитываются при проведении экологической экспертизы, при лицензировании, сертификации, контроле и др.

Согласно ст. 21 Федерального закона «Об охране окружающей среды» за превышение установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду субъекты хозяйственной и иной деятельности в зависимости от причиненного окружающей среде вреда несут ответственность в соответствии с законодательством.

***Нормативы качества окружающей среды.*** К нормативам качества окружающей среды относятся:

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

нормативы, установленные в соответствии с физическими показателями состояния окружающей среды, в том числе с показателями предельно допустимых уровней (ПДУ) радиоактивности и тепла;

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

иные нормативы качества окружающей среды.

***Функции*** нормативов качества окружающей среды:

устанавливают предельные величины вредных химических, физических и биологических воздействий на природную среду;

служат для оценки состояния атмосферного воздуха, вод, почв по химическим, физическим и биологическим характеристикам;

служат одним из юридических критериев для определения благоприятного состояния окружающей среды;

учитываются при оценке воздействия планируемой хозяйственной деятельности, реализация которой будет связана с отрицательным воздействием на природу, при развитии городов и иных населенных пунктов;

образуют основу для регулирования охраны окружающей среды от химических, физических и биологических воздействий на природную среду отдельными источниками — предприятиями, транспортными средствами и т. п.

В законодательстве определены *юридические критерии* (те общественные интересы, которые учитываются при разработке нормативов), с учетом и на основе которых устанавливаются нормативы качества окружающей среды.

В соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды» нормативы качества окружающей среды устанавливаются для оценки состояния окружающей среды в целях сохранения естественных экологических систем, генетического фонда растений, животных и других организмов (ст. 20).

ПДК и ПДУ как элементы состояния окружающей среды формируются при суммарном воздействии на нее определенной совокупности антропогенных объектов. ПДК и ПДУ содержатся в санитарных правилах и нормах (СанПиН), в технических регламентах и др.

Допустимые химические и биологические показатели состояния окружающей среды устанавливаются в виде ПДК вредных веществ, что представляет собой норму нахождения какого-либо вещества в определенном компоненте окружающей среды (почве, воде, атмосферном воздухе).

Для оценки состояния окружающей среды по физическим показателям (уровень шума, тепла) применяются нормативы ПДУ.

Согласно экологическому законодательству нормативы качества окружающей среды являются едиными для всей территории России.

Одновременно допускается установление более строгих нормативов ПДК с учетом природно-климатических особенностей, а также повышенной социальной ценности отдельных территорий (заповедников, заказников, курортных и рекреационных территорий). Потребность в дифференциации нормативов качества окружающей среды возникает также

в связи с наличием на территории Российской Федерации различных природных и климатических зон, соответственно, с различной реакцией растительных и животных организмов на однотипные воздействия.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» определяет полномочие органов государственной власти субъектов Российской Федерации разрабатывать и утверждать нормативы качества окружающей среды, содержащие соответствующие требования и нормы не ниже требований и норм, установленных на федеральном уровне (ст. 6). Прежде всего это полномочие касается возможности установления нормативов качества окружающей среды. Субъект Российской Федерации может управлять охраной окружающей среды на своей территории посредством более жесткого, чем на федеральном уровне, нормирования качества окружающей среды.

***Нормативы предельно допустимого вредного воздействия на окружающую среду.*** Данная группа включает:

- нормативы предельно допустимых выбросов и сбросов вредных веществ;

- нормативы образования отходов и лимиты на их размещение;

- нормативы предельно допустимых уровней шума, вибрации, магнитных полей и иных вредных физических воздействий;

- нормативы предельно допустимого уровня радиационного воздействия;

- предельно допустимые нормы применения агрохимикатов в сельском хозяйстве.

Эти нормативы определяют предельные размеры вредных воздействий на природу, устанавливаемые для отдельных источников таких воздействий. Регулирование выброса (сброса) загрязняющих веществ в природную среду выступает в качестве одного из правовых средств ее охраны. Загрязнение окружающей среды предприятием и иным объектом в пределах установленных для них нормативов является одним из основных показателей правомерности их эксплуатации. Нарушение нормативов образует юридическое основание для ограничения, приостановления или даже прекращения эксплуатации соответствующих объектов. Нормативы предельно допустимого

вредного воздействия на окружающую среду служат основным инструментом при регулировании соблюдения нормативов качества окружающей среды.

В этой связи при установлении нормативов предельно допустимого вредного воздействия на окружающую среду принципиальным является вопрос об их соотношении с нормативами качества окружающей природной среды (ПДК, ПДУ). Общее правило на этот счет содержится в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» (ст. 22). Нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ устанавливаются для стационарных, передвижных и иных источников воздействия на окружающую среду исходя из нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, нормативов качества окружающей среды, а также технологических нормативов.

При этом согласно ст. 27 Федерального закона «Об охране окружающей среды» нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду устанавливаются для субъектов хозяйственной и иной деятельности в целях оценки и регулирования воздействия всех стационарных, передвижных и иных источников воздействия на окружающую среду, расположенных в пределах конкретных территорий и (или) акваторий. Такие нормативы устанавливаются по каждому виду воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и совокупному воздействию всех источников, находящихся на этих территориях и (или) акваториях. При установлении этих нормативов учитываются природные особенности конкретных территорий и (или) акваторий.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2015 г. № 1029 утверждены критерии отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий:

объекты I категории — оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящиеся к областям применения наилучших доступных технологий (НДТ);

объекты II категории — оказывающие умеренное негативное воздействие на окружающую среду;

объекты III категории — оказывающие незначительное негативное воздействие на окружающую среду;



объекты IV категории — оказывающие минимальное негативное воздействие на окружающую среду.

*Технологические нормативы* — нормативы предельно допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, которые устанавливаются для стационарных, передвижных и иных источников, технологических процессов, оборудования и отражают предельно допустимую массу выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов в окружающую среду в расчете на единицу выпускаемой продукции.

Требования о нормировании вредного воздействия на окружающую среду распространяются на все источники такого воздействия. Если, например, на предприятии имеется несколько источников (труб, через которые выбрасываются загрязняющие вещества в атмосферу или сбрасываются сточные воды), то для каждого из них устанавливаются нормативы выбросов или сбросов. В отличие от стационарных источников, для которых определяются индивидуальные нормативы с учетом специфики их воздействия на окружающую среду, для транспортных и иных передвижных средств и установок предусматриваются нормативы для модели.

Порядок разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов определен Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 1992 г. № 545. Применительно к нормированию отдельных видов вредных воздействий на природу действует ряд специальных актов Правительства Российской Федерации:

постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 г. № 881 «О порядке утверждения нормативов допустимого воздействия на водные объекты»;

постановление Правительства Российской Федерации от 2 марта 2000 г. № 182 «О порядке установления и пересмотра экологических и гигиенических нормативов качества атмосферного воздуха, предельно допустимых уровней физических воздействий на атмосферный воздух и государственной регистрации вредных (загрязняющих) веществ и потенциально опасных веществ»;

постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2000 г. № 208 «Об утверждении Правил

разработки и утверждения нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ и нормативов предельно допустимых вредных воздействий на морскую среду и природные ресурсы внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации».

**Нормативы допустимого изъятия природных ресурсов.** Общие положения о нормативах допустимого изъятия компонентов природной среды предусмотрены в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» (ст. 26). В соответствии с данным Федеральным законом нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды и порядок их установления определяются законодательством о недрах, земельным, водным, лесным законодательством, законодательством о животном мире и иным законодательством в области охраны окружающей среды, природопользования и в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды, охраны и воспроизводства отдельных видов природных ресурсов.

Более конкретные требования о нормировании изъятия (использования) отдельных природных ресурсов предусматриваются в природоресурсном законодательстве с учетом специфики того или другого природного ресурса.

Действующим законодательством предусмотрены следующие нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды:

- нормативы водопользования, которые устанавливаются в виде предельно допустимых объемов изъятия водных ресурсов, лимитов сброса сточных вод, целевых показателей качества водных объектов;

- допустимый объем изъятия древесины в эксплуатационных и защитных лесах (расчетная лесосека);

- нормативы в области использования и охраны объектов животного мира;

- иные.

### **Лицензирование.**

Важным инструментом в регулировании природопользования является лицензирование.

Статьей 30 Федерального закона «Об охране окружающей среды» установлено, что отдельные виды деятельности в

области охраны окружающей среды подлежат лицензированию. Перечень отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды, подлежащих лицензированию, устанавливается федеральными законами.

***Лицензия** — разрешение (право) на осуществление лицензируемого вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю.* Лицензионные требования и условия — совокупность установленных нормативными правовыми актами требований и условий, выполнение которых лицензиатом обязательно при осуществлении лицензируемого вида деятельности.

Осуществление деятельности, связанной с промышленным производством, использованием ресурсов и обращением отходов производства и потребления, в соответствии с лицензией должно отвечать строго обозначенным нормам и правилам. Именно поэтому процесс лицензирования следует отнести к одному из механизмов экологического нормирования, выполняющему две важнейшие функции:

превентивную — посредством установления в лицензии норм использования природных ресурсов, пределов химических, физических и биологических воздействий, других экологически значимых условий на основе данных о масштабах и видах деятельности;

контрольную — выражается в осуществлении контроля деятельности природопользователя-лицензиата государственным уполномоченным органом<sup>26</sup>.

Лицензирование в области охраны окружающей среды и природопользования в настоящее время сводится к лицензированию природопользования и представлено специальными лицензиями на право пользования (добычи, изъятия, пользования без изъятия) природными ресурсами и объектами, а также разрешениями на право выбросов, сбросов загрязняющих веществ и размещение отходов. Кроме того, федеральная лицензия требуется на

---

<sup>26</sup> Экологическое право : учеб. для вузов / под ред. С. А. Боголюбова. URL: <https://urait.ru/bcode/449642> (дата обращения: 12.10.2020).

деятельность, связанную с утилизацией, складированием, перемещением, захоронением, уничтожением промышленных и иных отходов, материалов, веществ (кроме радиоактивных).

Лицензирование отдельных видов деятельности по эксплуатации природных ресурсов передано в ведение субъектов Российской Федерации.

В соответствии с экологическим законодательством применяются различные формы документов, выполняющих функции лицензии. Наряду с собственно лицензиями используются также разрешения (на выбросы, сбросы и захоронение отходов), лесорубочные билеты и т. д. Все они охватываются понятием «лицензирование».

### **Стандартизация.**

**Стандартизация** в области охраны окружающей среды — *деятельность по установлению требований, норм и правил в области охраны окружающей среды к продукции, работам, услугам и соответствующим методам контроля; ограничений хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения ее негативного воздействия на окружающую среду; порядка организации деятельности в области охраны окружающей среды и управления такой деятельностью.*

Процесс стандартизации играет важную роль и регламентируется специальными нормативными актами, поэтому на уровне экологического законодательства могут приниматься правовые документы, не имеющие юридических характеристик стандартов, однако устанавливающие:

порядок организации природоохранной деятельности и управления с сохранением права на разработку экологических требований за органами охраны окружающей среды;

ограничения хозяйственной и иной деятельности для пресечения любых форм негативного воздействия на окружающую среду.

Разграничение стандартов на практике означает уточнение компетенции специально уполномоченного органа в сфере окружающей среды по принятию подзаконных нормативных правовых актов в области нормирования.

## **Экологическая сертификация.**

Статья 31 Федерального закона «Об охране окружающей среды» гласит, что основной *целью проведения **сертификации** является обеспечение экологически безопасного осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации.*

Перед экологической сертификацией стоят следующие *задачи:*

- предупреждение появления на рынке и реализации экологически опасных продукции и услуг и предупреждение экологического и экогенного вреда;

- внедрение экологически безопасных технологических процессов и оборудования;

- производство безопасной для окружающей среды продукции на протяжении ее жизненного цикла, повышение качества и конкурентоспособности;

- предотвращение ввоза в страну экологически опасных продукции, технологий, отходов.

Экологическая сертификация осуществляется в соответствии с положениями ст. 21 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», согласно которым добровольное подтверждение соответствия осуществляется по инициативе заявителя на условиях договора между заявителем и органом по сертификации. Добровольное подтверждение соответствия может осуществляться для установления соответствия документам по стандартизации, системам добровольной сертификации, условиям договоров.

Объектами добровольной сертификации могут быть продукция, процессы производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, работы и услуги, а также иные объекты, в отношении которых документами по стандартизации, системами добровольной сертификации и договорами устанавливаются требования.

Уполномоченный орган по сертификации:

- осуществляет подтверждение соответствия объектов добровольного подтверждения соответствия;

- выдает сертификаты соответствия на объекты, прошедшие добровольную сертификацию;

предоставляет заявителям право на применение знака соответствия, если применение знака соответствия предусмотрено соответствующей системой добровольной сертификации;

приостанавливает или прекращает действие выданных им сертификатов соответствия.

Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» закреплено понятие наилучших доступных технологий (НДТ). Наилучшая доступная технология — технология производства продукции (товаров), выполнения работ, оказания услуг, определяемая на основе современных достижений науки и техники и наилучшего сочетания критериев достижения целей охраны окружающей среды при условии наличия технической возможности ее применения. Предприятия, которые перейдут на использование НДТ, будут получать комплексное экологическое разрешение (КЭР). Нормирование на основе НДТ зависит от уровня используемой технологии, а не от нормативов, установленных уполномоченным органом, как при нормировании на основе ПДК.

Нормирование на основе НДТ регламентируется ст. 28.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», согласно которой применение наилучших доступных технологий направлено на комплексное предотвращение и (или) минимизацию негативного воздействия на окружающую среду. К областям применения наилучших доступных технологий могут быть отнесены хозяйственная и (или) иная деятельность, которая оказывает значительное негативное воздействие на окружающую среду (например, производство чугуна и стали, добыча нефти и природного газа), и технологические процессы, оборудование, технические способы и методы, применяемые при осуществлении хозяйственной и (или) иной деятельности. Области применения наилучших доступных технологий устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Соответствующие технические рабочие группы, включающие экспертов заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, государственных научных организаций, коммерческих и некоммерческих организаций, в том

числе государственных корпораций, разрабатывают информационно-технические справочники НДТ.

В целях осуществления координации деятельности технических рабочих групп и разработки информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям Правительство Российской Федерации определяет организацию, осуществляющую функции Бюро наилучших доступных технологий, ее полномочия.

Критериями достижения целей охраны окружающей среды для определения наилучшей доступной технологии являются:

- наименьший уровень негативного воздействия на окружающую среду в расчете на единицу времени или объем производимой продукции (товара), выполняемой работы, оказываемой услуги либо другие предусмотренные международными договорами Российской Федерации показатели;

- экономическая эффективность ее внедрения и эксплуатации;

- применение ресурсо- и энергосберегающих методов;

- период ее внедрения;

- промышленное внедрение этой технологии на двух и более объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Информационно-технические справочники по наилучшим доступным технологиям разрабатываются с учетом имеющихся в Российской Федерации технологий, оборудования, сырья, других ресурсов, а также с учетом климатических, экономических и социальных особенностей Российской Федерации. При их разработке могут использоваться международные информационно-технические справочники по наилучшим доступным технологиям.

Пересмотр технологий, определенных в качестве наилучшей доступной технологии, осуществляется не реже чем один раз в десять лет.

Внедрением НДТ юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями признается ограниченный во времени процесс проектирования, реконструкции, технического перевооружения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, установки оборудования, а также применение технологий, которые описаны

в опубликованных информационно-технических справочниках по наилучшим доступным технологиям и (или) показатели воздействия на окружающую среду которых не должны превышать установленные технологические показатели НДТ.

На основе технологических показателей, не превышающих предусмотренных информационно-техническими справочниками НДТ, лица, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах I категории, разрабатывают технологические нормативы, которые устанавливаются комплексным экологическим разрешением.

Статьей 31.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусмотрена выдача комплексного экологического разрешения (КЭР). Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 18 апреля 2018 г. № 154 утвержден перечень объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, вклад которых в суммарные выбросы, сбросы загрязняющих веществ в Российской Федерации не менее чем 60 %. В Федеральную службу по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) с заявкой на получение комплексного экологического разрешения необходимо обратиться в срок по 31 декабря 2025 г.

Комплексное экологическое разрешение выдается на отдельный объект, оказывающий негативное воздействие на окружающую среду.

Комплексное экологическое разрешение содержит:

- технологические нормативы;

- нормативы допустимых выбросов, сбросов высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (веществ I, II класса опасности), при наличии таких веществ в выбросах загрязняющих веществ, сбросах загрязняющих веществ;

- нормативы допустимых физических воздействий;

- нормативы образования отходов и лимиты на их размещение;

- требования к обращению с отходами производства и потребления;

- согласованную программу производственного экологического контроля;

- срок действия комплексного экологического разрешения.



Комплексное экологическое разрешение, выдаваемое для осуществления хозяйственной и (или) иной деятельности на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, где реализуются программы повышения экологической эффективности, дополнительно может содержать указание на временно разрешенные выбросы, временно разрешенные сбросы.

Программа повышения экологической эффективности является неотъемлемой частью комплексного экологического разрешения.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах II категории, при наличии соответствующих отраслевых информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям вправе получить комплексное экологическое разрешение.

Действующим законодательством на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах II категории, возложена обязанность по представлению декларации о воздействии на окружающую среду (ст. 31.2 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Декларация о воздействии на окружающую среду представляется в отношении объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти, в отношении иных объектов — в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Одновременно с подачей декларации о воздействии на окружающую среду представляются расчеты нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов. Для объектов I, III и IV категорий представление декларации о воздействии на окружающую среду не требуется.

За непредставление декларации о воздействии на окружающую среду или представление недостоверной информации, содержащейся в этой декларации, юридические лица и индивидуальные предприниматели несут ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

## **Глава 6. ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ ПЛАНИРУЕМОЙ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ И ИНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА**

### **Оценка воздействия на окружающую среду.**

Одним из основных принципов охраны окружающей среды является обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности.

*Оценка воздействия на окружающую среду — вид деятельности по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления* (ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Целью проведения оценки воздействия на окружающую среду является предотвращение или смягчение воздействия планируемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и связанных с ней социальных, экономических и иных последствий. Оценка проводится в отношении планируемой хозяйственной и иной деятельности, обосновывающая документация которой подлежит экологической экспертизе в соответствии с Федеральным законом от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

Правовую основу проведения оценки воздействия на окружающую среду составляют законодательство Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, международные договоры и соглашения, стороной которых является Российской Федерации, а также решения, принятые гражданами на референдумах и в результате осуществления иных форм непосредственной демократии.

Основные *принципы* оценки воздействия на окружающую среду:

презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной или иной деятельности;

обязательность проведения оценки воздействия на окружающую среду;

недопущение (предупреждение) возможных неблагоприятных воздействий на окружающую среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий в случае реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

обязательность рассмотрения заказчиком (исполнителем) альтернативных вариантов достижения цели намечаемой хозяйственной и иной деятельности. Заказчик (исполнитель) выявляет, анализирует и учитывает экологические и иные связанные с ними последствия всех рассмотренных альтернативных вариантов достижения цели намечаемой хозяйственной и иной деятельности, а также «нулевого варианта» (отказ от деятельности);

гласность, участие общественных организаций (объединений), учет общественного мнения при проведении оценки воздействия на окружающую среду. Обеспечение участия общественности, в том числе информирование общественности о намечаемой хозяйственной и иной деятельности и ее привлечение к процессу проведения оценки воздействия, осуществляется заказчиком на всех этапах этого процесса начиная с подготовки технического задания на проведение оценки. Обсуждение объекта оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности организуется заказчиком совместно с органами местного самоуправления в соответствии с законодательством;

научная обоснованность, объективность и законность оценки воздействия на окружающую среду;

достоверность и полнота информации, представляемой на экологическую экспертизу.

Оценка воздействия на окружающую среду осуществляется при разработке всех альтернативных вариантов проектной, в том числе прединвестиционной, и проектной документации, обосновывающей планируемую хозяйственную и иную деятельность, с участием общественных объединений.

Оценка воздействия на окружающую среду проводится на основании Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденного Приказом Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды от 16 мая 2000 г. № 372. Положение

разработано во исполнение Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» и регламентирует процесс проведения оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и подготовки соответствующих материалов, являющихся основанием для разработки обосновывающей документации по объектам государственной экологической экспертизы.

С 1 января 2021 г. Правительство Российской Федерации планирует ввести новые стандарты оценки воздействия на окружающую среду в рамках проводимой контрольно-надзорной реформы, в связи с чем принято постановление Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 г. № 1496 «О признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации, об отмене некоторых нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении государственного экологического надзора».

Данное Постановление отменяет действие Приказа Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды от 16 мая 2000 г. № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации».

В соответствии с проектом Приказа Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» обязательность проведения оценки воздействия на окружающую среду является одним из основных принципов охраны окружающей среды.

Оценка воздействия на окружающую среду проводится в отношении намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду, независимо от организационно-правовых форм собственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Материалы оценки воздействия на окружающую среду являются обязательными в числе документации,

рассматриваемой в рамках проведения государственной экологической экспертизы.

В соответствии с п. 3 ст. 32 Федерального закона «Об охране окружающей среды» требования к материалам оценки воздействия на окружающую среду устанавливаются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

В ходе проведения оценки воздействия на окружающую среду осуществляются сбор, анализ и документирование информации, необходимой для целей оценки воздействия.

Заказчиком, отвечающим за подготовку документации по намечаемой деятельности в соответствии с требованиями, предъявляемыми к соответствующему виду деятельности, и представляющим документацию по намечаемой деятельности на экологическую экспертизу, является юридическое или физическое лицо. Исполнитель работ по оценке воздействия на окружающую среду — физическое или юридическое лицо, осуществляющее проведение оценки воздействия на окружающую среду (заказчик или физическое (юридическое) лицо, которому заказчик предоставил право на проведение работ по оценке воздействия на окружающую среду).

При проведении оценки воздействия на окружающую среду заказчик (исполнитель) обеспечивает использование полной и достоверной исходной информации, средств и методов измерения, расчетов, оценок в соответствии с законодательством Российской Федерации. Специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды предоставляют имеющуюся в их распоряжении информацию по экологическому состоянию территорий и воздействию аналогичной деятельности на окружающую среду заказчику (исполнителю) для проведения оценки воздействия на окружающую среду.

Степень детализации и полноты проведения оценки воздействия на окружающую среду определяется исходя из особенностей намечаемой хозяйственной и иной деятельности и должна быть достаточной для определения и оценки возможных экологических и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации намечаемой деятельности.

В случае выявления при проведении оценки недостатка информации или факторов неопределенности в отношении возможных воздействий заказчик (исполнитель) планирует проведение дополнительных исследований, необходимых для принятия решений, а также определяет (разрабатывает) программу экологического мониторинга и контроля, направленного на устранение данных неопределенностей.

При проведении оценки воздействия на окружающую среду обсуждаются: намечаемый проект; достоверность и научная обоснованность материалов, включаемых в материалы по оценке воздействия на окружающую среду; обязанность заказчика предоставить всем участникам оценки воздействия на окружающую среду возможность своевременного получения полной и достоверной информации; учет положений Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 года, если намечаемая хозяйственная и иная деятельность может иметь трансграничное воздействие.

Можно выделить следующие этапы проведения оценки воздействия на окружающую среду: уведомление; предварительная оценка и составление технического задания на проведение оценки воздействия на окружающую среду; проведение оценки воздействия на окружающую среду.

В ходе первого этапа заказчик подготавливает и представляет в уполномоченный орган документацию, содержащую общее описание намечаемой деятельности, цели ее реализации; информирует общественность; проводит предварительную оценку и консультации.

На основании результатов предварительной оценки воздействия заказчик составляет техническое задание на проведение оценки воздействия на окружающую среду, которое является частью материалов по оценке воздействия на окружающую среду.

Заказчик (исполнитель) проводит исследования по оценке воздействия на окружающую среду в соответствии с техническим заданием с учетом альтернатив реализации, целей деятельности, способов их достижения и подготавливает предварительный вариант материалов по оценке воздействия на окружающую среду, который доводится до сведения общественности.

Окончательный вариант материалов по оценке воздействия на окружающую среду утверждается заказчиком, передается для использования при подготовке обосновывающей документации и в ее составе представляется на государственную экологическую экспертизу, а также на общественную экологическую экспертизу (если таковая проводится).

Материалы по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности представляются на всех стадиях подготовки и принятия решений о возможности реализации этой деятельности, которые принимаются органами государственной экологической экспертизы.

Состав материалов по оценке воздействия на окружающую среду определяется порядком проведения оценки воздействия на окружающую среду, зависит от вида намечаемой хозяйственной и иной деятельности, требований к обосновывающей данную деятельность документации, являющейся объектом экологической экспертизы.

Для намечаемой инвестиционной деятельности заказчик проводит вышеперечисленные этапы оценки воздействия на окружающую среду на всех стадиях подготовки документации по намечаемой хозяйственной и иной деятельности, представляемой на государственную экологическую экспертизу.

Процесс проведения оценки воздействия на окружающую среду для отдельных видов (категорий) деятельности, не имеющих значимых экологических последствий и являющихся объектом государственной экологической экспертизы уровня субъектов Российской Федерации, может быть упрощен.

В рамках оценки воздействия на окружающую среду проводятся общественные обсуждения — комплекс мероприятий, направленных на информирование общественности о намечаемой хозяйственной и иной деятельности и ее возможном воздействии на окружающую среду, с целью выявления общественных предпочтений и их учета в процессе оценки воздействия.

Участие общественности при подготовке материалов по оценке воздействия на окружающую среду может осуществляться:

на этапе представления первоначальной информации;

на этапе проведения оценки воздействия на окружающую среду и подготовки обосновывающей документации.

Информирование и участие общественности осуществляется на всех этапах оценки воздействия на окружающую среду.

На этапе проведения оценки воздействия на окружающую среду уточняется план мероприятий по ходу общественных обсуждений намечаемой хозяйственной деятельности, в том числе о целесообразности (нецелесообразности) проведения общественных слушаний по материалам оценки воздействия на окружающую среду.

При принятии решения о форме проведения общественных обсуждений, в том числе общественных слушаний, необходимо руководствоваться степенью экологической опасности намечаемой хозяйственной и иной деятельности, учитывать фактор неопределенности, степень заинтересованности общественности.

Результатами оценки воздействия на окружающую среду являются:

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

выявление и учет общественных предпочтений при принятии заказчиком решений, касающихся намечаемой деятельности;

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

Результаты оценки воздействия на окружающую среду служат основой для проведения мониторинга после проектного анализа и экологического контроля за реализацией намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

### **Экологическая экспертиза.**

Одним из основных элементов обеспечения охраны окружающей среды, важной мерой контроля за деятельностью



хозяйствующих субъектов со стороны специально уполномоченных органов является экологическая экспертиза.

**Экологическая экспертиза** — установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду (ст. 1 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»).

Экологическая экспертиза представляет собой самостоятельный вид экологического контроля, проводится на этапе планирования хозяйственной или иной деятельности.

Целью экологической экспертизы является обеспечение предупреждения негативных последствий хозяйственной деятельности для охраны окружающей среды, здоровья человека, экологической безопасности общества, задача — оценить степень экологического воздействия конкретного хозяйственного объекта на окружающую среду и здоровье человека.

Экологическая экспертиза основывается на *принципах*:  
презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решения о реализации объекта экологической экспертизы;

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

обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы;

достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу;

независимости экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы;

научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы;

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

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

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» в Российской Федерации осуществляется как государственная, так и общественная экологическая экспертиза.

### ***Государственная экологическая экспертиза.***

Государственная экологическая экспертиза в Российской Федерации является главным правовым средством предупреждения экологического вреда и обеспечения учета экологических требований при принятии решений.

Проведение государственной экологической экспертизы регламентируется:

постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 1996 г. № 698 «Об утверждении Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы»;

постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 717 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Российской Федерации по вопросам полномочий Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору»;

приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 6 мая 2014 г. № 204 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня»;

приказом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора) от 29 сентября 2010 г. № 283 «О полномочиях Росприроднадзора и его территориальных органов в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 717».

Эти документы разработаны в соответствии с Федеральным законом от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ

«Об экологической экспертизе», иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Государственной экологической экспертизе подлежат конкретные объекты (документация и материалы), определенные в соответствии со ст. 11, 12 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе». Предусматривается экспертиза как федерального уровня, так и регионального (субъектов Российской Федерации).

Обязательным условием принятия материалов на государственную экологическую экспертизу является наличие сведений по оценке воздействия на окружающую природную среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности и экологическому обоснованию допустимости ее реализации.

Государственная экологическая экспертиза объектов проводится при условии соответствия формы и содержания представляемых заказчиком материалов требованиям закона, установленному порядку проведения государственной экологической экспертизы и при наличии в составе материалов, подлежащих экспертизе.

Порядок проведения государственной экологической экспертизы закреплен в ст. 14 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

Срок проведения государственной экологической экспертизы определяется сложностью объекта государственной экологической экспертизы, не должен превышать два месяца и может быть продлен на один месяц по заявлению заказчика.

Государственная экологическая экспертиза проводится экспертной комиссией, образованной федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации для проведения экологической экспертизы конкретного объекта.

Результатом проведения государственной экологической экспертизы является заключение государственной экологической экспертизы. Повторное проведение государственной экологической экспертизы осуществляется на основании решения суда общей юрисдикции или арбитражного суда.

В состав экспертной комиссии включаются внештатные эксперты, по согласованию с ними, и в случаях, определенных нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в области экологической экспертизы, могут включаться в качестве экспертов государственной экологической экспертизы его штатные сотрудники и штатные сотрудники органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Экспертом государственной экологической экспертизы является специалист, обладающий научными и (или) практическими познаниями по рассматриваемому вопросу и привлеченный в соответствии со ст. 15 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации к проведению государственной экологической экспертизы по соответствующим направлениям науки, техники, технологии.

Экспертом государственной экологической экспертизы не может быть представитель заказчика документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, или разработчика объекта государственной экологической экспертизы, гражданин, состоящий в трудовых или иных договорных отношениях с указанным заказчиком или с разработчиком объекта государственной экологической экспертизы, а также представитель юридического лица, состоящего с указанным заказчиком или с разработчиком объекта государственной экологической экспертизы в таких договорных отношениях.

Эксперт государственной экологической экспертизы участвует в ее проведении в соответствии с Федеральным законом от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» и заданием, выданным федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Назначение руководителя и ответственного секретаря экспертной комиссии государственной экологической экспертизы, формирование экспертной комиссии государственной экологической экспертизы при участии ее руководителя

и утверждение ее персонального состава осуществляются федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Руководитель и ответственный секретарь экспертной комиссии обеспечивают качественное проведение экспертизы и организуют подготовку сводного заключения экспертной комиссии, в том числе:

- формируют экспертные группы по основным направлениям экспертизы;

- составляют календарный план работы экспертной комиссии;

- разрабатывают задание экспертам на проведение экспертизы;

- обеспечивают предоставление экспертам необходимой дополнительной информации;

- организуют в случае необходимости выезд на место членов экспертной комиссии;

- организуют проведение заседаний экспертной комиссии и оформляют протоколы этих заседаний.

Экспертная комиссия определяет:

- соответствие намечаемой деятельности требованиям, установленным нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам охраны окружающей среды;

- полноту выявления масштабов прогнозируемого воздействия на окружающую среду в результате осуществления намечаемой деятельности и экологическую обоснованность допустимости ее реализации;

- достаточность предусмотренных мер по обеспечению экологической безопасности и сохранению природного потенциала.

Заседания экспертной комиссии оформляются протоколами, подписываемыми руководителем и ответственным секретарем экспертной комиссии. Заключение экспертов и экспертных групп рассматриваются на заседаниях экспертной комиссии. Каждое рабочее заседание экспертных групп оформляется протоколами и явочными листами, которые подписываются руководителем группы.

При одобрении проекта сводного заключения экспертной комиссии, подготовленного ее руководителем и ответственным секретарем, квалифицированным большинством (не менее двух третей) списочного состава экспертной комиссии проект заключения (отрицательного или положительного) подписывается членами экспертной комиссии в полном составе, после чего он является заключением, подготовленным экспертной комиссией.

Заключением государственной экологической экспертизы является документ, подготовленный экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, содержащий обоснованные выводы о соответствии документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, одобренный квалифицированным большинством списочного состава указанной экспертной комиссии и соответствующий заданию на проведение экологической экспертизы, выдаваемому федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

К заключению, подготовленному экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, прилагаются особые обоснованные мнения ее экспертов, не согласных с принятым этой экспертной комиссией заключением.

Заключение, подготовленное экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, подписывается руководителем этой экспертной комиссии, ее ответственным секретарем и всеми ее членами и не может быть изменено без их согласия.

Заключение, подготовленное экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, после его утверждения федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации приобретает статус заключения государственной экологической экспертизы. Утверждение заключения, подготовленного экспертной

комиссией государственной экологической экспертизы, является актом, подтверждающим соответствие порядка проведения государственной экологической экспертизы требованиям Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Положительное заключение государственной экологической экспертизы является одним из обязательных условий финансирования и реализации объекта государственной экологической экспертизы. Положительное заключение государственной экологической экспертизы имеет юридическую силу в течение срока, определенного федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации, проводящим конкретную государственную экологическую экспертизу.

Несоблюдение требования обязательного проведения государственной экологической экспертизы проекта международного договора является основанием для признания его недействительным.

Заключения государственной экологической экспертизы по проектам нормативных правовых актов Российской Федерации рассматриваются принимающими эти акты органами государственной власти.

Заключение государственной экологической экспертизы направляется заказчику. Для осуществления соответствующих контрольных функций информация о заключении государственной экологической экспертизы направляется территориальным органам федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный экологический надзор, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления и в случаях, определяемых федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы, — кредитным организациям, которые осуществляют финансирование реализации объекта государственной экологической экспертизы.

В случае отрицательного заключения государственной экологической экспертизы заказчик вправе представить материалы на повторную государственную экологическую

экспертизу при условии их переработки с учетом замечаний, изложенных в данном отрицательном заключении.

Правовым последствием отрицательного заключения государственной экологической экспертизы является запрет реализации объекта государственной экологической экспертизы.

Заключения государственной экологической экспертизы могут быть оспорены в судебном порядке.

### ***Общественная экологическая экспертиза.***

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

Общественная экологическая экспертиза:

проводится до проведения государственной экологической экспертизы или одновременно с ней;

может проводиться независимо от проведения государственной экологической экспертизы тех же объектов экологической экспертизы, за исключением тех, сведения о которых составляют государственную, коммерческую и (или) иную охраняемую законом тайну.

Общественные организации (объединения), осуществляющие общественную экологическую экспертизу в установленном Федеральным законом от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» порядке, имеют право:

получать от заказчика документацию, подлежащую экологической экспертизе, в соответствии с требованиями Федерального закона «Об экологической экспертизе»;

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.



Общественная экологическая экспертиза осуществляется при условии государственной регистрации заявления общественных организаций (объединений) о ее проведении.

При наличии заявлений о проведении общественной экологической экспертизы одного объекта экологической экспертизы от двух и более общественных организаций (объединений) допускается создание единой экспертной комиссии.

Обязательным условием является извещение населения общественными организациями (объединениями), организующими общественную экологическую экспертизу, о начале и результатах ее проведения.

Заключение общественной экологической экспертизы направляется федеральному органу исполнительной власти в области экологической экспертизы или органу государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющему государственную экологическую экспертизу, заказчику документации, подлежащей общественной экологической экспертизе, органам, принимающим решение о реализации объектов экологической экспертизы, органам местного самоуправления и может передаваться другим заинтересованным лицам.

После утверждения уполномоченным органом заключение общественной экологической экспертизы приобретает юридическую силу.

При проведении государственной экологической экспертизы заключение общественной экологической экспертизы учитывается в случае, если общественная экологическая экспертиза была проведена в отношении того же объекта до дня окончания срока проведения государственной экологической экспертизы.

## **Глава 7. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ СТРАХОВАНИЕ**

Экологическая ситуация в Российской Федерации характеризуется высоким уровнем антропогенного воздействия на природную среду и значительными экологическими последствиями прошлой экономической деятельности.

К числу основных задач государственной политики в области экологического развития отнесены: предотвращение и снижение текущего негативного воздействия на окружающую среду; развитие экономического регулирования и рыночных инструментов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности (Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденные Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г.).

**Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды.**

*Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды* — это совокупность способов воздействия со стороны государства на поведение субъектов экологических правоотношений (граждан и юридических лиц) для формирования у них экономической заинтересованности в соблюдении экологических правил и норм в ходе осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях достижения разумного баланса экологических и экономических интересов общества.

В российском законодательстве выделяется несколько направлений государственного экономического стимулирования природоохранной деятельности субъектов экологических правоотношений:

1) обязательные платежи (ст. 57 Конституции Российской Федерации установлена обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы) — плата за негативное воздействие на окружающую среду, предусмотренная ст. 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды», плата за пользование природными ресурсами (земельный налог, водный налог и т. д.) на основании и в порядке, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации;

2) меры стимулирующего характера — предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации;

3) экономические гарантии — система условий реализации и средств защиты конституционного права каждого на

благоприятную окружающую среду, в том числе финансирование природоохранной деятельности, экологическое страхование, поддержка деятельности, направленной на охрану окружающей среды, и иные.

***Плата за негативное воздействие на окружающую среду.***

Плата за негативное воздействие на окружающую среду рассматривается в праве об охране окружающей среды России и зарубежных государств как один из основных инструментов экономического стимулирования реализации природопользователями мер по уменьшению загрязнения окружающей среды в соответствии с требованиями законодательства.

Анализируя правовую природу платежей за негативное воздействие на окружающую среду, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к следующим выводам:

установление платежей имеет целью обеспечение конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и преследует не столько фискальный интерес государства в наполнении казны, сколько общий интерес в сохранении природы и обеспечении экологической безопасности;

внесение платы является необходимым условием получения природопользователями права осуществлять деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду;

платежи являются обязательными публично-правовыми платежами за осуществление государством мероприятий по охране окружающей среды и ее восстановлению от последствий деятельности, оказывающей негативное влияние;

они носят индивидуально-возмездный и компенсационный характер и являются по своей правовой природе не налогом, а фискальным сбором<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации» : Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2002 г. № 284-О ; По делу о проверке конституционности статьи 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и Постановления

Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (ст. 16) закреплено, что плата за негативное воздействие на окружающую среду взимается за следующие его виды:

выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками;

сбросы загрязняющих веществ в водные объекты;

хранение, захоронение отходов производства и потребления (размещение отходов).

Плата за негативное воздействие на окружающую среду подлежит зачислению в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Законодательно установлен круг лиц, обязанных вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду (ст. 16.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»). К ним относятся: юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории Российской Федерации, континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации хозяйственную и (или) иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, за исключением юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность исключительно на объектах IV категории (объектах, оказывающих минимальное негативное воздействие на окружающую среду).

Плательщиками платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов, за исключением твердых коммунальных отходов, являются юридические лица и индивидуальные предприниматели, при осуществлении которыми хозяйственной и (или) иной деятельности образовались отходы. Плательщиками платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов являются региональные операторы

---

Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Тополь» : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2013 г. № 5-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

по обращению с твердыми коммунальными отходами, операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами, осуществляющие деятельность по их размещению.

Порядок, правила и сроки взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду закреплены постановлениями Правительства Российской Федерации:

от 3 марта 2017 г. № 255 «Об исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду»;

от 13 сентября 2016 г. № 913 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах».

### ***Плата за пользование природными ресурсами.***

Введение платности природопользования должно стимулировать бережное использование природных благ, при этом «фискальная составляющая должна иметь целевой характер, когда полученные денежные средства подлежат направлению на воспроизводство и восстановление используемых природных ресурсов»<sup>28</sup>.

Плата за пользование природными ресурсами (к природным ресурсам относятся, в частности, земля, недра, вода, лес и иная растительность, животный мир, рекреационные и другие природные ресурсы) регулируется соответствующим природоресурсным и налоговым законодательством.

Налоговым кодексом Российской Федерации предусмотрено взимание платы за пользование природными ресурсами.

*Сбор за пользование объектами животного мира.* Плательщиками сбора за пользование объектами животного мира, за исключением объектов животного мира, относящихся к объектам водных биологических ресурсов, признаются организации и физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, получающие в установленном порядке разрешение на добычу объектов животного мира на территории Российской Федерации (глава 25.1 Налогового кодекса Российской Федерации).

*Сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов.* Плательщиками сбора за пользование объектами

---

<sup>28</sup> Боголюбов С. А. Роль правового регулирования экономического механизма охраны окружающей среды // Государство и бизнес в системе правовых координат. М., 2014. С. 189—201.

водных биологических ресурсов признаются организации и физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, получающие в установленном порядке разрешение на добычу (вылов) водных биологических ресурсов во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также в Азовском, Каспийском, Баренцевом морях и в районе архипелага Шпицберген (глава 25.1 Налогового кодекса Российской Федерации).

*Водный налог* — взимается в соответствии с требованиями норм главы 25.2 Налогового кодекса Российской Федерации. Объектами налогообложения признаются следующие виды пользования водными объектами (ст. 333.9):

забор воды из водных объектов;

использование акватории водных объектов, за исключением лесосплава в плотках и кошелях;

использование водных объектов без забора воды для целей гидроэнергетики;

использование водных объектов для целей лесосплава в плотках и кошелях.

Следует обратить внимание на то, что водный налог — это федеральный прямой налог, правовые основы которого заложены, как уже было указано, в главе 25.2 Налогового кодекса Российской Федерации. Эта глава, а вместе с ней и сам водный налог, была введена в действие с 2005 года. До этого времени законодательством был предусмотрен другой налог — плата за пользование водными объектами, взимаемая на основании Федерального закона от 6 мая 1998 г. № 71-ФЗ «О плате за пользование водными объектами» (утратил силу). С 2007 года вступил в действие Водный кодекс Российской Федерации, который сузил круг плательщиков водного налога, отменив систему лицензирования пользования поверхностными водными объектами. Право пользования такими объектами теперь приобретается на основании договора водопользования или решения о предоставлении водных объектов в пользование. А за пользование водным объектом или его частью взимается плата неналогового характера, она так и называется — плата за пользование водными объектами. В соответствии со ст. 333.8 Налогового кодекса Российской Федерации не признаются плательщиками водного налога организации, осуществляющие

водопользование на основании договоров или решений о предоставлении водных объектов в пользование, заключенных и принятых после введения в действие Водного кодекса Российской Федерации.

*Платежи при пользовании недрами* — это совокупность обязательных платежей, уплачиваемых пользователями недр при получении исключительных прав на выполнение определенных видов работ в качестве одного из обязательных условий получения и реализации права пользования недрами (ст. 39 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»):

разовые платежи (уплачиваются при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии);

регулярные платежи за пользование недрами (уплачиваются пользователями недр в течение периода действия лицензии независимо от фактического проведения работ);

сбор за участие в конкурсе (аукционе) (уплачивается при регистрации заявки).

*Налог на добычу полезных ископаемых* (глава 26 Налогового кодекса Российской Федерации), в том числе в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный и газовый конденсат). Плательщиками указанного налога признаются организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие добычу полезных ископаемых на основании лицензии на право пользования недрами.

Объектами налогообложения являются:

полезные ископаемые, добытые из недр на территории Российской Федерации;

полезные ископаемые, извлеченные из отходов (потерь) добывающего производства, если такое извлечение подлежит отдельному лицензированию;

полезные ископаемые, добытые за пределами территории Российской Федерации.

Не признаются объектами налогообложения:

общераспространенные полезные ископаемые и подземные воды, не числящиеся на государственном балансе запасов полезных ископаемых, добытые индивидуальным предпринимателем и используемые им непосредственно для личного потребления;

добытые минералогические, палеонтологические и другие коллекционные материалы;

полезные ископаемые, добытые из недр при образовании, использовании, реконструкции и ремонте особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное или иное общественное значение;

полезные ископаемые, извлеченные из собственных отходов или отходов (потерь), если при добыче они облагались в общеустановленном порядке.

*Плата за использование земель.* Земельным кодексом Российской Федерации (ст. 65) установлено, что использование земли в Российской Федерации является платным. Формами платы за использование земли являются *земельный налог* и *арендная плата*. Порядок исчисления и уплаты земельного налога устанавливается законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Земельный налог является местным налогом, устанавливается, вводится в действие и прекращает действовать в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации (глава 31) и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований и обязателен к уплате на территориях этих муниципальных образований.

В городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе налог устанавливается и действует в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации и законами указанных субъектов Российской Федерации.

Плательщиками земельного налога признаются организации, обладающие земельными участками, признаваемыми объектом налогообложения в соответствии со ст. 389 Налогового кодекса Российской Федерации, на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования (п. 1 ст. 388 Налогового кодекса Российской Федерации).

Не признаются налогоплательщиками организации в отношении земельных участков, находящихся у них на праве безвозмездного пользования, в том числе праве безвозмездного срочного пользования, или переданных им по договору аренды.

Не признаются объектом налогообложения:

земельные участки, изъятые из оборота в соответствии с законодательством Российской Федерации;

земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, которые



заняты особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия, музеями-заповедниками;

земельные участки из состава земель лесного фонда;

земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, занятые находящимися в государственной собственности водными объектами в составе водного фонда;

земельные участки, входящие в состав общего имущества многоквартирного дома.

### **Экологическое страхование.**

Одной из необходимых правовых мер охраны окружающей среды является экологическое страхование.

В соответствии со ст. 18 Федерального закона «Об охране окружающей среды» экологическое страхование осуществляется в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков. В Российской Федерации может осуществляться добровольное и обязательное государственное экологическое страхование.

Целью экологического страхования является предоставление страховой защиты имущественных интересов юридических и физических лиц, претерпевших ущерб в результате внезапного, непреднамеренного и неожиданного загрязнения окружающей среды.

Наибольший интерес экологическое страхование представляет для владельцев промышленных или производственных объектов, деятельность которых воплощает в себе потенциальную опасность для возможного возникновения катастроф или аварийных ситуаций.

Объектом экологического страхования являются имущественные интересы, связанные с обязанностью возместить причиненный другим лицам вред (страхование гражданской ответственности), наступивший вследствие негативного воздействия на окружающую среду или конкретного природного объекта (например, загрязнение).

Страховым случаем в экологическом страховании является фактически наступившее событие в виде непреднамеренного, внезапного причинения ущерба окружающей среде,

предусмотренное законом или договором страхования и влекущее возникновение обязанности страховщика произвести страховую выплату.

**Обязательное экологическое страхование** — это страхование гражданско-правовой ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, чья деятельность является источником повышенной опасности для природных объектов, за причинение вреда гражданам и юридическим лицам в результате негативного воздействия на окружающую среду последствий аварий и техногенных катастроф на подконтрольных им объектах, а также в результате воздействия загрязненных природных объектов на население и территории.

Отдельные риски подлежат обязательному экологическому страхованию в соответствии:

с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте»;

Федеральным законом от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»;

Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»;

Федеральным законом от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» и др.

**Добровольное страхование** осуществляется на основе договора между страхователем и страховщиком. Правила добровольного страхования устанавливаются страховщиком самостоятельно в соответствии с законом о страховании.

Законодательство, регулирующее правоотношения в области добровольного экологического страхования:

Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 927);

Закон Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации»;

Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации, утвержденное Минприроды РФ 3 декабря 1992 г. № 04-04/72-6132, Российской государственной страховой компанией 20 ноября 1992 г. № 22.

## **Глава 8. ТРЕБОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ И ИНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

С развитием промышленных объектов, появлением новых технологий, освоением новых месторождений полезных ископаемых, созданием мощного промышленного оборудования возрастает вероятность техногенных аварий с их отрицательными последствиями для здоровья людей и состояния окружающей среды. В связи с чем возникает необходимость оперативного реагирования по предотвращению и минимизации негативного воздействия. К негативному воздействию относятся загрязнение окружающей среды и угрозы для жизни и здоровья населения.

Для реализации задач по обеспечению надлежащего качества окружающей среды в Российской Федерации законодательно закреплены специальные экологические требования, обязательные для исполнения всеми лицами, осуществляющими хозяйственную или иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду.

Исходя из положений Федерального закона «Об охране окружающей среды» основными требованиями являются:

обязанность субъектов указанной деятельности соблюдать законодательство в области охраны окружающей среды;

обязанность предусматривать мероприятия по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности с учетом ближайших и отдаленных экологических, экономических, демографических и иных последствий эксплуатации указанных объектов и соблюдением приоритета сохранения благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов.

**Требования в области охраны окружающей среды** (природоохранные требования) — это *предъявляемые к хозяйственной и иной деятельности обязательные условия, ограничения или их совокупность, установленные законами, иными нормативными правовыми актами,*

*природоохранными нормативами, государственными стандартами и иными нормативными документами в области охраны окружающей среды.* Такие требования могут предъявляться к хозяйственной или иной деятельности в различных сферах жизнедеятельности и отраслях экономики — промышленности, энергетике, сельском хозяйстве, обороне, при обращении с отходами и др.

Требования в области охраны окружающей среды можно классифицировать по нескольким основаниям:

по стадиям применения — предъявляемые на доэксплуатационной стадии (проектирование и строительство объекта) и предъявляемые на стадии эксплуатации объекта, представляющего опасность для окружающей среды;

по характеру защитных мероприятий — ограничивающие деятельность самого объекта и ограничивающие хозяйственную или иную деятельность в зависимости от близости размещения от какого-либо промышленного или иного опасного объекта;

в зависимости от видов деятельности объектов — общие требования (предъявляемые к деятельности или процессам, не оказывающим значительного негативного воздействия на состояние окружающей среды), специальные (предъявляемые в соответствии с нормами закона к особо опасным для состояния окружающей среды видам деятельности), дополнительные (обусловленные задачами охраны отдельных видов природных объектов в ходе осуществления хозяйственной или иной антропогенной деятельности).

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» требованиям в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной или иной деятельности посвящена глава VII, в которой определены следующие требования:

требования в области охраны окружающей среды при осуществлении территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории;

требования в области охраны окружающей среды при архитектурно-строительном проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства;

требования в области охраны окружающей среды при вводе в эксплуатацию объектов капитального строительства;

требования в области охраны окружающей среды при эксплуатации, выводе из эксплуатации и сносе объектов капитального строительства;

требования в области охраны окружающей среды при архитектурно-строительном проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации объектов энергетики и объектов использования атомной энергии;

требования в области охраны окружающей среды при архитектурно-строительном проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации военных и оборонных объектов, вооружения и военной техники;

требования в области охраны окружающей среды при осуществлении деятельности в сфере сельского хозяйства;

требования в области охраны окружающей среды при мелиорации земель;

требования в области охраны окружающей среды в сфере водоснабжения и водоотведения;

требования в области охраны окружающей среды при размещении новых населенных пунктов и их развитии;

требования в области охраны окружающей среды при производстве и эксплуатации автомобильных и иных транспортных средств;

требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки;

требования в области охраны окружающей среды при производстве, обращении и обезвреживании потенциально опасных химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов;

требования в области охраны окружающей среды при использовании радиоактивных веществ и ядерных материалов;

требования в области охраны окружающей среды при использовании химических веществ в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве;

охрана окружающей среды от негативного биологического воздействия;

требования в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления;

требования в области охраны окружающей среды при установлении, изменении, прекращении существования зон с особыми условиями использования территорий, создаваемых в целях охраны окружающей среды;

требования в области охраны окружающей среды при приватизации и национализации имущества;

охрана озонового слоя атмосферы;

охрана окружающей среды от негативного воздействия.

Указанные природоохранные требования условно разделяют на следующие категории:

1) общие экологические требования по всему процессу хозяйственной или иной деятельности;

2) требования к отдельным отраслям хозяйства;

3) требования к градостроительной деятельности;

4) требования к обращению с опасными веществами;

5) требования к обращению с отходами.

**Требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации хозяйственных объектов.**

В соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды» при размещении, технико-экономическом обосновании проекта, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений в промышленности, сельском хозяйстве, на транспорте, в энергетике, водном, коммунально-бытовом хозяйстве, при прокладке линий электропередачи, связи, трубопроводов, каналов, иных объектов, оказывающих прямое или косвенное влияние на состояние окружающей природной среды, необходимо:

выполнять требования экологической безопасности и охраны здоровья населения;

предусматривать мероприятия по охране природы, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, оздоровлению окружающей природной среды.

Нарушение указанных требований влечет за собой приостановление до устранения недостатков либо полное прекращение деятельности по размещению, проектированию,

строительству, реконструкции, вводу в эксплуатацию экологически вредных объектов в соответствии с предписанием специально на то уполномоченных государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно-эпидемиологического надзора.

Определение мест строительства предприятий, сооружений и иных объектов производится при наличии положительного заключения специально на то уполномоченных государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно-эпидемиологического надзора и решения местных органов самоуправления.

Выбор мест размещения зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется с соблюдением требований законодательства при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Если размещение объектов затрагивает законные интересы граждан, решение принимается с учетом результатов референдумов, проводимых на соответствующих территориях.

Необходимо обратить внимание на то, что при оформлении технико-экономического обоснования проекта, а также при проектировании предприятий, сооружений и иных объектов должны учитываться современный уровень научно-технического прогресса и предельно допустимые нагрузки на окружающую природную среду и предусматриваться надежные и эффективные меры предупреждения, устранения загрязнений окружающей природной среды вредными отходами, их обезвреживание и утилизация.

При проектировании объектов должны применяться ресурсосберегающие, малоотходные, безотходные и иные наилучшие технологии, способствующие охране окружающей среды и воспроизводству природных ресурсов.

Запрещается изменять стоимость проектных работ и утвержденных проектов за счет исключения из таких работ и проектов планируемых мероприятий по охране окружающей среды при проектировании строительства, реконструкции, технического перевооружения, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов.

Проекты, по которым нет положительного заключения экологической экспертизы, утверждению не подлежат, и работы по их реализации финансировать запрещается.

Строительство, реконструкция предприятий, сооружений и иных объектов должны осуществляться по утвержденным проектам, имеющим положительное заключение государственной экологической экспертизы, в строгом соответствии с действующими природоохранными, санитарными, строительными нормами и правилами.

При этом запрещаются строительство и реконструкция объектов до утверждения проекта и отвода конкретного земельного участка. Не допускается изменение утвержденного проекта или стоимости проектных работ, способствующее нарушению требований экологической безопасности.

Должны приниматься меры по охране природы, по обеспечению рационального использования природных ресурсов, рекультивации земель и других ресурсов, благоустройству территории и оздоровлению окружающей природной среды при выполнении строительных работ.

Ввод в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных объектов разрешается при условии выполнения в полном объеме всех экологических требований, предусмотренных проектом, на основании актов соответствующих комиссий. В работе приемочных комиссий участвуют представители специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно-эпидемиологического надзора.

Запрещается ввод в эксплуатацию объектов, не обеспеченных современными технологиями, сооружениями и установками по очистке, обезвреживанию и утилизации вредных отходов, снижению уровня выбросов и сбросов до предельно допустимых нормативов.

С учетом положений Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176, одним из наиболее важных принципов экологической безопасности является обеспечение приоритета решения экологических проблем при перепрофилировании производств, осуществлении структурной перестройки промышленности.

В соответствии с требованиями Федерального закона «Об охране окружающей среды» предприятия, учреждения, организации, граждане обязаны принимать эффективные меры по соблюдению технологического режима



и выполнению требований по охране природы, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, оздоровлению окружающей природной среды.

Выброс и сброс вредных веществ, захоронение отходов допускаются на основе разрешения, выдаваемого специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды. В разрешении устанавливаются нормативы предельно допустимых выбросов и сбросов вредных веществ.

Нарушение установленных нормативов выбросов и сбросов, захоронений вредных веществ и других условий и требований охраны окружающей природной среды, предусмотренных соответствующим разрешением, а также возникновение угрозы здоровью населения влекут за собой ограничение, приостановление, прекращение выбросов и сбросов, захоронения вредных веществ и иной деятельности, причиняющей вред окружающей природной среде.

Вывод из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды и при наличии утвержденной в установленном порядке проектной документации.

При выводе из эксплуатации различных объектов должны быть разработаны и реализованы мероприятия по восстановлению природной среды, в том числе воспроизводству компонентов природной среды в целях обеспечения благоприятной окружающей среды.

Изменение целей использования и функций зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется по согласованию с органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

### **Особые экологические требования к объектам отдельных отраслей.**

Требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов в полной мере распространяются на военные и оборонные объекты, вооружение и военную технику. Однако

в отдельных чрезвычайных ситуациях, предусмотренных законодательством, соблюдение таких требований не представляется возможным.

Действующим законодательством предусмотрены к отдельным объектам особые экологические требования.

При возведении *объектов энергетики* (тепловых и ядерных электростанций, гидроэлектростанций) необходимо соблюдать дополнительные меры по обеспечению безопасности таких объектов.

При проектировании и строительстве тепловых электростанций следует предусматривать их оснащение высокоэффективными средствами очистки выбросов и сбросов загрязняющих веществ, использование экологически безопасных видов топлива и безопасное размещение отходов производства.

При размещении гидроэлектростанций необходимо учитывать особенности рельефа местности, предусматривать меры по сохранению водных объектов, водосборных площадей, водных биологических ресурсов, земель, почв, лесов и иной растительности, биологического разнообразия, обеспечивать устойчивое функционирование естественных экологических систем, сохранение природных ландшафтов, особо охраняемых природных территорий и памятников природы. Кроме того, следует принимать необходимые меры по недопущению негативных изменений природной среды, сохранению водного режима, обеспечивающего наиболее благоприятные условия для воспроизводства водных биологических ресурсов.

Особой возможной опасностью для окружающей среды, жизни и здоровья населения обладают *ядерные установки* — сооружения и комплексы с ядерными реакторами, в том числе атомные станции. Порядок их проектирования, строительства и эксплуатации регулирует Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии».

Правительством Российской Федерации утверждены специальные правила принятия решения о сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, имеющих оборонное назначение, находящихся в федеральной собственности, либо имеющих федеральное или межрегиональное значение, либо размещаемых

и сооружаемых на территории закрытых административно-территориальных образований.

В целях защиты населения в районе размещения ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения устанавливают санитарно-защитную зону, где запрещается размещение жилых и общественных зданий, детских учреждений, и зону наблюдения, в которой на граждан распространяется действие мер по социально-экономической компенсации за дополнительные факторы риска, а также могут быть введены ограничения на хозяйственную деятельность.

В целях обеспечения охраны окружающей среды от радиационного воздействия установлены требования по строгому соблюдению технологического процесса при установке и эксплуатации указанных опасных объектов, а также требования по подготовке и поддержанию квалификации работников ядерных установок. Деятельность по размещению, проектированию, сооружению, эксплуатации и выводу из эксплуатации ядерных установок осуществляется на основании лицензии.

При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации *объектов нефтегазодобывающих производств*, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки должны предусматриваться эффективные меры по очистке и обезвреживанию отходов производства и сбора нефтяного (попутного) газа и минерализованной воды, рекультивации нарушенных и загрязненных земель, снижению негативного воздействия на окружающую среду, а также по возмещению вреда окружающей среде, причиненного в процессе строительства и эксплуатации таких объектов.

Указанная деятельность допускается при наличии проектов восстановления загрязненных земель в зонах временного и (или) постоянного использования земель, положительного заключения государственной экспертизы проектной документации.

Отдельной категорией выделяют *опасные производственные объекты*. В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» опасные производственные объекты подлежат регистрации в государственном

реестре в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. При регистрации опасным производственным объектам присваивается соответствующий класс опасности в зависимости от уровня потенциальной опасности аварий на них для жизненно важных интересов личности и общества. Предусмотрено четыре класса опасности: I класс опасности — опасные производственные объекты чрезвычайно высокой опасности; II класс опасности — опасные производственные объекты высокой опасности; III класс опасности — опасные производственные объекты средней опасности; IV класс опасности — опасные производственные объекты низкой опасности.

Выполнение такого требования, как проведение экспертизы промышленной безопасности проектной документации, является условием для принятия решения о начале строительства, расширения, реконструкции, технического перевооружения, консервации и ликвидации опасного производственного объекта. При этом главным является наличие положительного заключения экспертизы, утвержденного федеральным органом исполнительной власти, специально уполномоченным в области промышленной безопасности, или его территориальным органом.

### **Требования в области охраны окружающей среды при осуществлении градостроительной деятельности.**

В статье 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации закреплено, что градостроительная деятельность — деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции, сноса объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, благоустройства территорий.

Градостроительный кодекс Российской Федерации среди основных принципов градостроительной деятельности называет:

обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности;

осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности.

В целом содержание приоритетных принципов градостроительства заключается в экологически безопасном развитии населенных пунктов, рациональном землепользовании и охране природы, развитии курортных, санаторных и рекреационных территорий.

Благоприятная экосистема — важная составляющая жизни в условиях города и иных населенных пунктов. В силу этого предусмотрено нормативное регулирование охраны окружающей среды как на федеральном, так и на региональном уровне, которое позволило бы реализовать право на благоприятную окружающую среду, закрепленное ст. 42 Конституции Российской Федерации<sup>29</sup>.

Специальное регулирование вопросов экологии содержится в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», в положениях которого:

- закрепляются полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды;

- устанавливаются требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских поселений;

- закрепляется необходимость создания особых защитных и охранных зон вокруг промышленных зон и объектов хозяйственной и иной деятельности;

- устанавливается требование охраны зеленого фонда городских поселений;

- предусмотрено создание лесопарковых зеленых поясов.

Отдельное экологическое регулирование предусмотрено на уровне субъектов Российской Федерации. Так, в целях обеспечения устойчивого снижения уровня негативного воздействия автомобильного транспорта на окружающую среду и здоровье населения в Санкт-Петербурге, создания условий для замещения традиционного моторного топлива экологически более чистыми видами моторного топлива Распоряжением Правительства Санкт-Петербурга от 25 августа 2014 г.

---

<sup>29</sup> Крассов О. И. Экологическое право : учебник. 4-е изд., пересмотр. М., 2019. 528 с. (Для юридических вузов и факультетов).

№ 52-рп одобрена Программа внедрения газомоторного топлива в автотранспортном комплексе Санкт-Петербурга на 2014—2023 годы.

В соответствии с градостроительным законодательством можно выделить четыре вида градостроительной документации:

- 1) документы территориального планирования;
- 2) документы градостроительного зонирования;
- 3) документация по планировке территории;
- 4) нормативы градостроительного проектирования.

*Территориальное планирование* направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований

Документами территориального планирования являются схемы территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

К документам *градостроительного зонирования* законом отнесены правила землепользования и застройки, которые включают в себя порядок их применения и внесения изменений в указанные правила, карту градостроительного зонирования и градостроительные регламенты.

Так, в соответствии с Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 21 июня 2016 г. № 524 Правила землепользования и застройки Санкт-Петербурга включают:

порядок их применения и внесения изменений в Правила (в том числе это положения о регулировании землепользования и застройки в Санкт-Петербурге исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга, об изменении видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, о подготовке документации по планировке территории в Санкт-Петербурге, о проведении публичных слушаний);

карты градостроительного зонирования Санкт-Петербурга (включают границы территориальных зон и подзон);

градостроительные регламенты (в них указываются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, в том числе ограничения).

Документацию по планировке территории составляют: проект планировки территории, проект межевания территории. Нормативы градостроительного проектирования подразделяются на два уровня: местные и региональные.

Подготовка документации по планировке территории осуществляется в целях обеспечения устойчивого развития территорий, в том числе выделения элементов планировочной структуры, установления границ земельных участков, установления границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства.

Обеспечение устойчивого развития территории подразумевает создание при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений.

К элементам планировочной структуры законодателем отнесены: вал, зона (массив), квартал, месторождение, микрорайон, набережная, остров, парк, порт, район, сад, сквер, территория, территория ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, территория садоводческого некоммерческого товарищества, территория товарищества собственников жилья, территория огороднического некоммерческого товарищества, территория потребительского кооператива, территория товарищества собственников недвижимости, юрты.

### **Санитарная охрана окружающей среды.**

Санитарная охрана окружающей среды предполагает деятельность органов санитарно-эпидемиологического надзора по охране жизни и здоровья граждан от неблагоприятного воздействия окружающей среды. Соответствующие органы санитарно-эпидемиологической службы осуществляют свою деятельность посредством санитарного нормирования, выполнения разрешительных, надзорных и контрольных функций. Нормативы санитарных и защитных зон

устанавливаются, в частности, для охраны курортных, лечебно-оздоровительных зон, населенных пунктов и других территорий от загрязнения и других вредных воздействий.

Действующим законодательством предусмотрена ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических правил, под которыми подразумеваются нормативные правовые акты, устанавливающие критерии безопасности и безвредности для человека факторов среды его обитания и требования к обеспечению благоприятных условий для его жизнедеятельности. Нарушение правил может выражаться как в совершении активных действий (выпуск и реализация некачественных товаров, пищевых продуктов, представляющих опасность для человека; использование опасных способов захоронения отходов производства; превышение предельно допустимого уровня воздействия на человека шума, вибрации в период работы; использование некачественной питьевой воды и др.), так и в бездействии (например, неосуществление обезвреживания отходов потребления; необеспечение безопасных условий труда).

### **Требования в области охраны окружающей среды при осуществлении сельскохозяйственной деятельности.**

Экологические требования к осуществлению деятельности в сфере сельского хозяйства изложены в ст. 42 и 49 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

В статье 42 Федерального закона «Об охране окружающей среды» перечислены требования в области охраны окружающей среды к эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения, а именно: должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, проводиться мероприятия по сохранению и восстановлению природной среды, рациональному использованию природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности, предотвращению негативного воздействия на окружающую среду, а также должно осуществляться нормирование в области охраны окружающей среды.

Под объектами сельскохозяйственного назначения понимаются предназначенные для использования в сельском хозяйстве здания, строения, сооружения и иные производственные объекты. Перечень таких объектов достаточно широк: на предприятиях аграрного профиля имеются силосные башни,



зернохранилища, овощехранилища, теплицы, амбары, цеха по переработке сельскохозяйственной продукции, ангары для размещения сельскохозяйственной техники и иные. Но из них опасность для окружающей среды представляют в основном только животноводческие объекты, особенно крупные свиноводческие, птицеводческие комплексы, фермы крупного рогатого скота, прежде всего за счет проникающих в почву, подземные и поверхностные воды жидких навозных стоков, а также выбросов аммиака и других вредных газов в атмосферу. Потенциально опасными также являются помещения, где хранятся и используются химические вещества (в частности, пестициды и агрохимикаты). Статья 49 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и посвящена требованиям, связанным с их эксплуатацией.

В соответствии с положениями ст. 49 названного Федерального закона юридические и физические лица обязаны выполнять правила производства, хранения, транспортировки и применения химических веществ, используемых в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, требования в области охраны окружающей среды, а также принимать меры по предупреждению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности и ликвидации вредных последствий для обеспечения качества окружающей среды, устойчивого функционирования естественных экологических систем и сохранения природных ландшафтов в соответствии с законодательством Российской Федерации. Кроме того, установлен запрет на применение токсичных химических препаратов, не подвергающихся распаду.

Федеральным законом от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» на собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков возложена обязанность осуществлять производство сельскохозяйственной продукции способами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также исключающими или ограничивающими неблагоприятное воздействие такой деятельности на окружающую среду.

В Федеральном законе от 3 августа 2018 г. № 280-ФЗ «Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

закреплено понятие органического сельского хозяйства как совокупности видов экономической деятельности, которые определены Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» и при осуществлении которых применяются способы, методы и технологии, направленные на обеспечение благоприятного состояния окружающей среды, укрепление здоровья человека, сохранение и восстановление плодородия почв. Производителями органической продукции являются юридические и физические лица, осуществляющие производство, хранение, маркировку, транспортировку и реализацию органической продукции и включенные в единый государственный реестр производителей органической продукции.

Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 280-ФЗ «Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 4) установлены требования к производству органической продукции, в числе которых: запрет на применение агрохимикатов, пестицидов, антибиотиков, стимуляторов роста и откорма животных, гормональных препаратов, за исключением разрешенных действующим законодательством; запрет на применение продукции, изготовленной с использованием генно-инженерно-модифицированных и трансгенных организмов.

Пестициды и агрохимикаты — это препараты, применяемые в сельском хозяйстве, следовательно, они чаще всего так или иначе попадают в производимые продукты питания, поэтому особенно важно точное соблюдение норм и правил обращения с ними. Регулированию обращения с ними посвящен Федеральный закон от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами».

В соответствии с названным Федеральным законом не допускается оборот пестицидов и агрохимикатов, которые не внесены в Государственный каталог пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению на территории Российской Федерации. Оборот пестицидов ограниченного использования, которые имеют устанавливаемую в результате регистрационных испытаний пестицидов и агрохимикатов повышенную вероятность негативного воздействия на здоровье людей и окружающую среду, осуществляется на основании специального разрешения. Пестициды и агрохимикаты

применяются только при использовании специальной техники и оборудования.

### **Требования в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления.**

Под отходами производства и потребления понимаются вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с требованиями законодательства.

Федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» предусмотрено, что обращение с отходами — это деятельность по сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов.

Подробно этот вопрос рассмотрен в главе 10 «Требования в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления и радиоактивными отходами».

## **Глава 9. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Правовой основой обеспечения экологической безопасности является экологическое законодательство Российской Федерации, включающее в себя источники экологического права.

В соответствии с п. «д» ст. 72 Конституции Российской Федерации обеспечение экологической безопасности относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Согласно п. «е» ст. 71 Конституции Российской Федерации установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития находятся в ведении Российской Федерации. Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой государственной политики в области экологии (п. «в»

ст. 114 Конституции Российской Федерации). Обеспечение экологической безопасности следует рассматривать в неразрывной связи с конституционным правом каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42 Конституции Российской Федерации), а также с обязанностью сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Субъективное право на благоприятную окружающую среду принято относить к социальным правам. Статья 42 Конституции Российской Федерации провозглашает право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды. Это обязывает государство периодически публиковать в средствах массовой информации доклады, подготовленные компетентными органами, о состоянии окружающей среды. Экологическая безопасность означает не только охрану окружающей среды, но и определение национальных интересов в этой сфере, выработку и проведение государственной политики по предупреждению возможности угроз и минимизации их последствий. Обеспечение экологической безопасности предполагает выход за рамки правового регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу охраны окружающей среды.

Одним из элементов обеспечения права граждан на благоприятную окружающую среду, закрепленного в ст. 42 Конституции Российской Федерации, является установление требований в сфере экологической безопасности, нарушение которых влечет опасность гибели отдельных природных объектов, загрязнения окружающей среды и, как следствие, угрозу жизненно важным интересам человека.

Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, в соответствии с которой стратегическими целями обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования являются: сохранение и восстановление природных систем; обеспечение качества окружающей среды, необходимого для жизни человека и устойчивого развития экономики; ликвидация экологического ущерба от хозяйственной деятельности в условиях

возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

Достижение указанных целей осуществляется путем формирования и реализации долговременной государственной политики, направленной на защиту и воспроизводство природно-экологического потенциала Российской Федерации, повышение уровня экологического образования и экологической культуры граждан.

В этой связи следует особо выделить Указ Президента Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации», которым утверждено Положение о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности, образованной в целях реализации возложенных на Совет Безопасности задач в области обеспечения экологической безопасности Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» и Положением о Совете Безопасности Российской Федерации.

На Комиссию возлагаются следующие функции:

- выявление и оценка внутренних и внешних угроз экологической безопасности Российской Федерации, подготовка предложений Совету Безопасности по их нейтрализации;

- оценка существующих и прогнозирование потенциальных источников экологической опасности Российской Федерации;

- подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по решению экологических проблем, связанных с защитой здоровья населения, с обеспечением экологической безопасности промышленных объектов, транспорта, сельскохозяйственного производства и других отраслей 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;

- рассмотрение проектов федеральных (государственных) целевых программ в области обеспечения экологической безопасности Российской Федерации, оценка их эффективности, подготовка соответствующих предложений и рекомендаций Совету Безопасности;

анализ информации о состоянии экологической безопасности Российской Федерации, подготовка соответствующих предложений и рекомендаций Совету Безопасности и ряд других.

Стратегическое планирование, цели, задачи и механизмы реализации государственной политики в сфере экологической безопасности определяет Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 (далее — Стратегия экологической безопасности).

В соответствии с п. 24 Стратегии экологической безопасности целями государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности являются сохранение и восстановление природной среды, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека и устойчивого развития экономики, ликвидация накопленного вреда окружающей среде вследствие хозяйственной и иной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

Одним из приоритетных направлений в области обеспечения экологической безопасности (п. 26 Стратегии экологической безопасности) названо совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования. К числу основных механизмов реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности п. 27 Стратегии экологической безопасности отнесены: формирование системы технического регулирования, содержащей требования экологической и промышленной безопасности; нормирование и разрешительная деятельность в области охраны окружающей среды; повышение эффективности государственного экологического надзора, производственного контроля в области охраны окружающей среды (производственного экологического контроля), общественного контроля в области охраны окружающей среды (общественного экологического контроля) и государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), в том числе в отношении объектов животного и растительного мира, земельных ресурсов; повышение эффективности надзора за исполнением органами государственной власти субъектов Российской

Федерации переданных Российской Федерацией полномочий в области охраны и использования объектов животного мира.

По мнению Н. Н. Веденина, «экологическая безопасность как самостоятельный институт экологического права представляет собой систему норм права, регулирующих однородный круг общественных отношений, обладающих известным единством и спецификой.

Эти нормы права обладают единством, выражающимся прежде всего в наличии общих принципов правового регулирования, общих целях и задачах. Для этих норм права как единого и самостоятельного института экологического права должна быть характерна и определенная структура, и известная иерархия, а также наличие основополагающего законодательного акта. К сожалению, в настоящее время в данной сфере отношений еще нет должного единства»<sup>30</sup>.

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» экологическая безопасность определена как состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.

Обеспечение экологической безопасности представляет собой деятельность по предотвращению экологических угроз, основным содержанием которой является предотвращение негативного воздействия окружающей природной среды на жизненно важные интересы человека, общества и государства. Речь идет о негативном воздействии природной среды, претерпевшей неблагоприятные для человека изменения в результате хозяйственной или иной деятельности, а также чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий. Объектами обеспечения экологической безопасности выступают человек с его интересами и потребностями в благоприятных природных условиях, а через человека — общество и государство<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Веденин Н. Н. Экологическая безопасность как институт экологического права // Журнал российского права. 2001. № 12. С. 53—54.

<sup>31</sup> Русин С. Н. Концептуальные проблемы экологической безопасности и государственная экологическая политика (правовой аспект) // Экологическое право. 2010. № 5. С. 12—18.

Правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, определяет Федеральный закон «Об охране окружающей среды», который регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду, в пределах Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Правовые отношения в области охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности, рационального природопользования урегулированы рядом федеральных законов.

Основополагающим законом в области обеспечения экологической безопасности является Федеральный закон «Об охране окружающей среды». На предотвращение вредного воздействия хозяйственной или иной деятельности направлены сформулированные в Законе основные положения об экономическом механизме охраны окружающей среды, о нормировании качества окружающей среды, об экологической экспертизе, о чрезвычайных экологических ситуациях, об экологическом контроле, а также экологические требования при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений и иных объектов.

Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» направлен на реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду посредством предупреждения негативных воздействий хозяйственной или иной деятельности на окружающую среду. В Федеральном законе установлены основные принципы экологической экспертизы: презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной деятельности, экологической безопасности при проведении экологической



экспертизы и иные. Закон регламентирует полномочия различных органов в области экологической экспертизы; объекты экологической экспертизы, порядок проведения государственной и общественной экологической экспертизы; права граждан и общественных организаций в области экологической экспертизы.

Федеральным законом от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» определены жесткие требования по обеспечению безопасности при использовании атомной энергии; повышенные требования к должностным лицам и персоналу ядерных объектов. С целью снижения аварийности на ядерных объектах и оздоровления окружающей среды установлена ответственность за правонарушения в этой области.

Не менее важен Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», который определяет правовые основы обеспечения радиационной безопасности населения в целях охраны его здоровья. В Законе закреплены: гигиенические нормативы (допустимые пределы доз) облучения населения и работников; общие требования к обеспечению радиационной безопасности; права и обязанности компетентных органов, должностных лиц и населения в области обеспечения радиационной безопасности.

Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» обозначен комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно на аварийно опасных предприятиях и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среде и материальных потерь в случае их возникновения.

Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ направлен на предупреждение аварий на опасных производственных объектах, перечень которых приводится в приложениях к Закону. В соответствии с данным Законом требования промышленной безопасности должны соответствовать нормам экологической безопасности.

Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»

определяет общие требования по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в том числе при осуществлении хозяйственной или иной деятельности, представляющей угрозу экологической безопасности.

Преамбула Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» определяет цели его принятия как обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения. В свою очередь, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения является одним из важнейших правовых механизмов реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду (ст. 41 и 42 Конституции Российской Федерации).

Так, признавая неотъемлемые права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь, ст. 41 Конституции Российской Федерации провозглашает необходимость принятия мер по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощрения деятельности, способствующей укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию. Реализация указанных мер обеспечивается, в частности, посредством финансирования федеральных программ охраны и укрепления здоровья населения. Мероприятия по охране здоровья населения включают в себя и реализацию мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Федеральный закон от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» устанавливает правовые основы обеспечения безопасного обращения с пестицидами, в том числе с их действующими веществами, а также с агрохимикатами в целях охраны здоровья людей и окружающей природной среды.

Целью принятия Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» является предотвращение вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую природную среду. Для реализации поставленных задач закреплены требования в области охраны окружающей среды при осуществлении деятельности по обращению с отходами производства и потребления, в том числе обязательное лицензирование деятельности; разработка нормативов образования

отходов и лимитов на размещение отходов в целях уменьшения количества их образования; паспортизация опасных отходов; установление жестких требований безопасности на всех этапах обращения с опасными отходами.

Отметим, что обеспечение экологической безопасности невозможно только внутригосударственными мерами. Для достижения этой цели требуется организация широкого сотрудничества с другими государствами. В науке прочно утвердился термин «глобальная экологическая безопасность». Правовые нормы, содержащиеся в международно-правовых актах, оказывают все большее влияние на обеспечение экологической безопасности России, так как Конституция Российской Федерации в ст. 15 определяет, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Следует отметить, что правовое обеспечение экологической безопасности на любом уровне должно поддерживаться структурно-целостной, комплексной и непротиворечивой системой законодательства. Дополнительным требованием к системе законодательства на уровне субъектов Российской Федерации является соответствие принимаемых нормативных правовых актов федеральному законодательству.

## **Глава 10. ТРЕБОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ПРИ ОБРАЩЕНИИ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ И РАДИОАКТИВНЫМИ ОТХОДАМИ**

Отношения в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления и радиоактивными отходами регулируются Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», Федеральным законом от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», Федеральным законом от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В Основах государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и дальнейшую перспективу, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2018 г. № 585, предусмотрено, что одним из основных направлений реализации государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности является формирование и совершенствование системы обращения с отработавшим ядерным топливом, единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами.

Под *радиоактивными отходами* действующее законодательство понимает не подлежащие дальнейшему использованию материалы и вещества, а также оборудование, изделия (в том числе отработавшие источники ионизирующего излучения), содержание радионуклидов в которых превышает уровни, установленные в соответствии с критериями, официально утвержденными Правительством Российской Федерации.

Радиоактивными отходами также могут признаваться материалы с повышенным содержанием природных радионуклидов, образовавшиеся при осуществлении не связанных с использованием атомной энергии видов деятельности по добыче и переработке минерального и органического сырья с повышенным содержанием природных радионуклидов, в случае, если эти материалы не подлежат дальнейшему использованию.

Радиоактивные отходы подразделяются на удаляемые радиоактивные отходы и особые радиоактивные отходы. Удаляемые радиоактивные отходы для целей их захоронения классифицируются по следующим признакам:

- 1) по периоду полураспада содержащихся в радиационных отходах радионуклидов — долгоживущие и короткоживущие радиоактивные отходы;
- 2) по удельной активности — высокоактивные, среднеактивные, низкоактивные, очень низкоактивные радиоактивные отходы;
- 3) по агрегатному состоянию — жидкие, твердые, газообразные радиоактивные отходы;

4) по содержанию ядерных материалов — радиоактивные отходы, содержащие ядерные материалы и не содержащие ядерных материалов;

5) отработавшие закрытые источники ионизирующего излучения.

Критерии отнесения твердых, жидких и газообразных отходов к радиоактивным отходам, радиоактивных отходов к особым радиоактивным отходам и к удаляемым радиоактивным отходам и критерии классификации удаляемых радиоактивных отходов утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 октября 2012 г. № 1069. Порядок и сроки создания единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами и порядок государственного регулирования тарифов на захоронение радиоактивных отходов также регулируются постановлениями Правительства Российской Федерации.

Федеральный закон от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» устанавливает федеральные нормы и правила, регулирующие обращение с радиоактивными отходами, и требования к обеспечению безопасности при обращении с ними:

лицензирование деятельности по обращению с радиоактивными отходами;

государственный учет и контроль радиоактивных отходов;

регистрация радиоактивных отходов и пунктов хранения радиоактивных отходов;

ответственность за нарушение требований в области обращения с радиоактивными отходами.

Федеральным законом «Об охране окружающей среды» установлены общие требования по обращению с радиоактивными веществами и ядерными материалами, порядок их ввоза в Российскую Федерацию из иностранных государств (ст. 48).

Юридические и физические лица обязаны соблюдать правила производства, хранения, транспортировки, применения, захоронения радиоактивных веществ (источников ионизирующих излучений) и ядерных материалов, не допускать превышение установленных предельно допустимых нормативов

ионизирующего излучения, а в случае их превышения немедленно информировать органы исполнительной власти в области обеспечения радиационной безопасности о повышенных уровнях радиации, опасных для окружающей среды и здоровья человека, принимать меры по ликвидации очагов радиационного загрязнения.

Ввоз в Российскую Федерацию радиоактивных отходов и ядерных материалов из иностранных государств в целях их хранения или захоронения, а также затопление, отправка в космическое пространство запрещаются, кроме установленных Федеральным законом «Об охране окружающей среды» и Федеральным законом от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» случаев ввоза в Российскую Федерацию радиоактивных отходов в целях их хранения, переработки или захоронения.

Ввоз в Российскую Федерацию из иностранных государств облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов для осуществления временного технологического хранения и (или) их переработки разрешается в случае, если проведены государственная экологическая экспертиза и иные государственные экспертизы соответствующего проекта, предусмотренные законодательством Российской Федерации, обоснованы общее снижение риска радиационного воздействия и повышение уровня экологической безопасности в результате реализации соответствующего проекта. Ввоз в Российскую Федерацию облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов осуществляется на основе международных договоров Российской Федерации.

Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду выделяет пять классов опасности отходов:

- I класс — чрезвычайно опасные отходы;
- II класс — высокоопасные отходы;
- III класс — умеренно опасные отходы;
- IV класс — малоопасные отходы;
- V класс — практически неопасные отходы.

Различают два основных вида отходов: производственные или промышленные; коммунальные или отходы потребления.

К *промышленным отходам* относятся остатки отработанных материалов и компонентов, используемых в производстве. К ним же относятся полуфабрикаты, образовавшиеся в процессе отдельных этапов работ. Источниками подобных отходов являются различные отрасли производства, включая хозяйственную деятельность отдельных предприятий.

К *отходам потребления* относятся материалы, потерявшие товарный вид, утратившие потребительские качества и перспективу эксплуатации.

Источниками образования отходов потребления являются магазины, предприятия общепита, муниципальные и частные образовательные учреждения, культурные заведения, гостиницы, тюрьмы, больницы, парки, пляжи, коммунальная деятельность (ремонт в здании, снос дома, уборка двора, благоустройство территории и др.).

К работе с отходами I, II и III класса опасности допускаются только лица, прошедшие полный курс обучения и (или) инструктаж; обязательным требованием является использование специальной формы и индивидуальных средств защиты.

В случае хранения отходов, различающихся степенью опасности, важно учитывать их совместимость. Помещение с опасными отработанными остатками производства должно быть оборудовано противопожарной системой.

*Ртутьсодержащие отходы* относятся к I классу опасности и требуют предварительного извлечения ртути перед утилизацией. Кроме того, необходимо соблюдение специальных требований (изолирование всех составляющих, ведение строго учета и контроля, хранение в специальном оборудованном месте без доступа посторонних).

*Нефтедержащие отходы* в обязательном порядке должны быть помещены в герметичные емкости и отправлены на специальную площадку, в том числе оборудованную пожарной системой.

В соответствии со ст. 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды» отходы производства и потребления, радиоактивные отходы подлежат сбору, накоплению, утилизации, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению, условия и способы которых должны быть

безопасными для окружающей среды и регулироваться законодательством Российской Федерации.

Согласно ст. 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» под *сбором* отходов понимается прием или поступление отходов от физических и юридических лиц в целях дальнейшего использования, обезвреживания, транспортирования, размещения таких отходов. Таким образом, предполагается, что лицо, осуществляющее сбор отходов, совершает определенные действия по приему отходов от третьих лиц. Также под сбором отходов понимается их складирование в специально отведенных для этого местах, при этом деятельность по сбору отходов может осуществлять как собственник отходов, так и специализированная организация. Сбор отходов предполагает определенные действия исполнителей, регламентированные документами и обеспечивающие соблюдение соответствующих требований по охране и сохранению окружающей среды, связанные с удалением отходов из мест образования и накоплением их с целью последующего использования или уничтожения (захоронения).

Сбор отходов осуществляется в мусоросборочные контейнеры. В проектной документации предусматриваются места для размещения контейнерных площадок, которые должны соответствовать требованиям нормативных документов. Нормативно-правовыми актами или нормативно-техническими документами могут устанавливаться особенности сбора отходов, образуемых при различных видах хозяйственной и иной деятельности.

*Захоронение* опасных отходов юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями производится на специальных объектах только по разрешению (на основании лицензии), при этом на них должен быть составлен паспорт опасных отходов на основании данных о составе и свойствах опасных отходов, оценки их опасности.

Под *захоронением* радиоактивных отходов понимается безопасное их размещение в пункте захоронения радиоактивных отходов без намерения их последующего извлечения. Пункт захоронения радиоактивных отходов предназначен для размещения радиоактивных отходов без намерения их последующего извлечения и обеспечивающий радиационную безопасность работников такого пункта, населения



и окружающей среды в течение периода потенциальной опасности радиоактивных отходов.

Под *объектом размещения* отходов понимается специально оборудованное сооружение, предназначенное для размещения отходов. Объектом размещения отходов также считаются открытые площадки или специализированные помещения, на которых производится временное хранение отходов, в том числе в целях их последующей утилизации. Разновидностями объектов размещения отходов являются полигоны, отвалы горных пород и другие объекты, на которых могут быть размещены отходы, отвечающие всем законодательным требованиям.

Одна из разновидностей объектов размещения отходов — полигоны твердых бытовых отходов (ТБО), которые представляют собой специальные сооружения, предназначенные для изоляции и обезвреживания ТБО, и которые должны гарантировать санитарно-эпидемиологическую безопасность населения.

Статьей 16 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» установлен перечень требований для *транспортирования* и передачи опасных отходов: наличие паспорта опасных отходов; наличие специально оборудованного и снабженного специальными знаками транспортного средства для перевозки опасных отходов; соблюдение требований безопасности к транспортированию опасных отходов на транспортных средствах; наличие документации для транспортирования и передачи опасных отходов с указанием количества транспортируемых опасных отходов, цели и места назначения их транспортирования.

Указанным Федеральным законом также определены требования обеспечения безопасности при *трансграничном перемещении* отходов, т. е. перемещении отходов с территории, находящейся под юрисдикцией одного государства, на территорию (через территорию), находящуюся под юрисдикцией другого государства, или в район, не находящийся под юрисдикцией какого-либо государства, при условии, что такое перемещение отходов затрагивает интересы не менее чем двух государств.

Основным международным документом, регулирующим трансграничное перемещение отходов, является Конвенция

о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением. Она была совершена в Базеле 22 марта 1989 г., подписана СССР в Нью-Йорке 23 марта 1990 г., Федеральным законом от 25 ноября 1994 г. № 49-ФЗ «О ратификации Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением» была ратифицирована и вступила в силу для России 1 мая 1995 г.

Порядок трансграничного перемещения отходов утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2003 г. № 442 «О трансграничном перемещении отходов».

Действующим законодательством установлены *запреты* в области обращения с отходами;

на сброс отходов производства и потребления, в том числе радиоактивных отходов, в поверхностные и подземные водные объекты, на водосборные площади, в недра и на почву;

размещение отходов I—IV классов опасности и радиоактивных отходов на территориях, прилегающих к городским и сельским поселениям, в лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зонах, на путях миграции животных, вблизи нерестилищ и в иных местах, в которых может быть создана опасность для окружающей среды, естественных экологических систем и здоровья человека;

захоронение отходов I—IV классов опасности и радиоактивных отходов на водосборных площадях подземных водных объектов, используемых в качестве источников водоснабжения, в бальнеологических целях, для извлечения ценных минеральных ресурсов;

ввоз отходов I—IV классов опасности в Российскую Федерацию в целях их захоронения и обезвреживания;

ввоз радиоактивных отходов в Российскую Федерацию в целях их хранения, переработки или захоронения, за исключением случаев, установленных Федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и Федеральным законом от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

захоронение в объектах размещения отходов производства и потребления продукции, утратившей свои потребительские свойства и содержащей озоноразрушающие

вещества, без рекуперации данных веществ из указанной продукции в целях их восстановления для дальнейшей рециркуляции (рециклирования) или уничтожения.

Установление указанных запретов необходимо в связи со значительным негативным воздействием таких видов деятельности на окружающую среду и, как следствие, с высокой степенью их общественной опасности.

Федеральным законом от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» определены правовая основа и принципы регулирования отношений, возникающих при использовании *атомной энергии*. Данный Федеральный закон направлен на защиту здоровья и жизни людей, охрану окружающей среды, защиту собственности при использовании атомной энергии и призван способствовать развитию атомной науки и техники, содействовать укреплению международного режима безопасного использования атомной энергии. Его действие распространяется, в частности, на следующие виды деятельности в области использования атомной энергии: размещение, проектирование, сооружение, эксплуатация и вывод из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, закрытие пунктов захоронения радиоактивных отходов, проведение экспертизы безопасности объектов использования атомной энергии.

В законодательстве используются различные понятия, обозначающие вещества, обладающие радиоактивным эффектом: ядерные материалы, радиоактивные вещества, радиоактивные отходы, облученные тепловыделяющие сборки ядерного реактора и др. К ядерным материалам относятся материалы, содержащие или способные воспроизвести делящиеся (расщепляющиеся) ядерные вещества. Под радиоактивными веществами понимаются вещества, не относящиеся к ядерным материалам и испускающие ионизирующее излучение.

В соответствии со ст. 22 Федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» ядерные материалы, радиоактивные вещества, радиоактивные отходы независимо от формы собственности подлежат государственному учету и контролю в системе государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов.

Порядок и правила осуществления государственного учета и контроля радиоактивных отходов, в том числе регистрации радиоактивных отходов и пунктов хранения радиоактивных отходов, органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2016 г. № 542 «О порядке организации системы государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов».

Большое значение для охраны окружающей среды имеют лицензирование деятельности организаций по использованию ядерных материалов и радиоактивных веществ и физическая защита ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов.

Исходя из положений действующего законодательства, можно выделить следующие группы требований к обращению с отходами производства и потребления:

- 1) требования, предъявляемые к хозяйствующим субъектам, осуществляющим обращение с отходами;
- 2) требования к объектам размещения отходов;
- 3) требования к обращению с отходами на территориях муниципальных образований;
- 4) требования к обращению с ломом и отходами цветных и (или) черных металлов и их отчуждению;
- 5) требования к обращению с отходами.

***Требования, предъявляемые к хозяйствующим субъектам, осуществляющим обращение с отходами:***

получение лицензии на осуществление деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации отходов I—IV классов опасности;

соблюдение экологических, санитарных и иных требований, установленных законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей среды и здоровья человека;

наличие технической и технологической документации об использовании, обезвреживании образующихся отходов;

наличие положительного заключения государственной экологической экспертизы;

обеспечение наличия мест (площадок) для сбора отходов, при этом такие объекты должны предусматриваться уже на стадии проектирования жилых зданий, а также предприятий,

зданий, строений, сооружений и иных объектов, в процессе эксплуатации которых образуются отходы;

разработка проектов нормативов образования отходов и лимитов на размещение отходов в целях уменьшения количества их образования;

использование новейших научно-технических достижений в целях внедрения малоотходных технологических решений;

проведение инвентаризации отходов и объектов их размещения;

проведение мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды на территориях объектов размещения отходов;

предоставление в установленном порядке необходимой информации в области обращения с отходами;

соблюдение требований по предупреждению аварий, связанных с обращением с отходами, и принятие неотложных мер по их ликвидации.

***Требования к объектам размещения отходов:***

обязательность специальных (геологических, гидрологических и иных) исследований;

проведение мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды на территориях объектов размещения отходов и в пределах их воздействия на окружающую среду;

осуществление контроля за состоянием объектов размещения отходов и воздействием на окружающую среду и проведение работ по восстановлению нарушенных земель после окончания эксплуатации объектов размещения отходов;

запрещение захоронения отходов в границах населенных пунктов, лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зон, водоохраных зон, на водосборных площадях подземных водных объектов, которые используются в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, в местах залегания полезных ископаемых и ведения горных работ в случаях, если возникает угроза загрязнения мест залегания полезных ископаемых и безопасности ведения горных работ;

запрет на применение твердых коммунальных отходов для рекультивации земель и карьеров.

Также предусмотрено требование регистрации объектов размещения отходов в государственном реестре объектов размещения отходов.

**Требования к обращению с отходами на территориях муниципальных образований.** Территории муниципальных образований подлежат регулярной очистке от отходов в соответствии с экологическими, санитарными и иными требованиями.

Организация деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов на территориях муниципальных образований осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

**Требования к обращению с ломом и отходами цветных и (или) черных металлов и их отчуждению.** Физические лица могут осуществлять в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, отчуждение лома и отходов цветных металлов, образующихся при использовании изделий из цветных металлов в быту и принадлежащих им на праве собственности. Перечень разрешенных для приема от физических лиц лома и отходов цветных металлов утверждается органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Право юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на осуществление обращения с ломом и отходами цветных металлов и их отчуждение подтверждается наличием документов, подтверждающих их право собственности на указанные лом и отходы.

Правила обращения с ломом и отходами цветных и черных металлов и их отчуждения устанавливаются Правительством Российской Федерации.

**Требования к обращению с отходами.** Деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I—IV классов опасности может осуществляться только на основании лицензии.

Индивидуальные предприниматели и юридические лица, в процессе деятельности которых образуются отходы, обязаны подтвердить отнесение данных отходов к конкретному классу опасности в порядке, установленном федеральными органами исполнительной власти в области обращения с отходами (ст. 14 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»).

На отходы I—IV классов опасности должен быть составлен паспорт отходов. Он составляется на основании данных о составе отходов, оценки степени их негативного воздействия на окружающую среду. Паспорт действует бессрочно, внесение в него изменений не допускается.

Федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» закреплено, что деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I и II классов опасности осуществляется Федеральным оператором по обращению с отходами I и II классов опасности.

## **Глава 11. НАДЗОР (КОНТРОЛЬ) В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ (ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ НАДЗОР)**

### **Государственный экологический надзор.**

Под государственным экологическим надзором понимаются деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом «Об охране окружающей среды», другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность уполномоченных органов государственной власти по

систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния соблюдения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности.

Государственный экологический надзор включает в себя: *государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр*. Задачами государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений пользователями недр требований международных договоров Российской Федерации, законодательства Российской Федерации о недрах, норм и правил в области использования и охраны недр. Государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (федеральный государственный надзор) и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональный государственный надзор) согласно их компетенции в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (ст. 37 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»);

*государственный земельный надзор*. Под государственным земельным надзором понимаются деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований законодательства Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, посредством организации и проведения проверок указанных органов, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению



последствий выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением требований земельного законодательства, проведению анализа и прогнозированию состояния исполнения требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами своей деятельности. Предметом проверок при осуществлении государственного земельного надзора является соблюдение в отношении объектов земельных отношений органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований земельного законодательства, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена ответственность (ст. 71 Земельного кодекса Российской Федерации);

*государственный надзор в области обращения с отходами.* Под государственным надзором в области обращения с отходами понимаются деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», другими федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением

обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения указанных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности (ст. 25 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»);

*государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха.* Под государственным надзором в области охраны атмосферного воздуха понимаются деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом от 4 мая 1999 г. «Об охране атмосферного воздуха», другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности (ст. 24 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»);

*государственный надзор в области использования и охраны водных объектов.* Под государственным надзором в области использования и охраны водных объектов понимаются

деятельность уполномоченных федерального органа исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами кодекса требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, Водным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в области использования и охраны водных объектов, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, проведения мероприятий по контролю на водных объектах и в их водоохранных зонах, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности (ст. 36 Водного Российской Федерации);

*государственный экологический надзор на континентальном шельфе Российской Федерации.* Государственный экологический надзор на континентальном шельфе представляет собой систему мероприятий по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений международных договоров Российской Федерации и законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды. Государственный экологический надзор на континентальном шельфе осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти при осуществлении им федерального государственного экологического надзора в порядке, установленном законодательством

Российской Федерации (ст. 32 Федерального закона от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»);

*государственный экологический надзор во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации.* Государственный экологический надзор во внутренних морских водах и в территориальном море представляет собой систему мероприятий по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений требований международных договоров Российской Федерации и законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, в том числе морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря. Государственный экологический надзор во внутренних морских водах и в территориальном море осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти при осуществлении им федерального государственного экологического надзора в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (ст. 35 Федерального закона от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»);

*государственный экологический надзор в исключительной экономической зоне Российской Федерации.* Государственный экологический надзор в исключительной экономической зоне Российской Федерации представляет собой систему мероприятий по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений требований международных договоров Российской Федерации и законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды. Государственный экологический надзор в исключительной экономической зоне Российской Федерации осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти при осуществлении им федерального государственного экологического надзора в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (ст. 28 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» );

*государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал.* Государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал осуществляется уполномоченным

федеральным органом исполнительной власти и органами исполнительной власти Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области, осуществляющими соответственно федеральный государственный экологический надзор и региональный государственный экологический надзор, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством указанных субъектов Российской Федерации (ст. 19 Федерального закона от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»);

*федеральный государственный лесной надзор (лесная охрана)*. Под федеральным государственным лесным надзором (лесной охраной) понимаются деятельность уполномоченных федерального органа исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, Лесным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, проведения мероприятий по контролю в лесах, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением требований лесного законодательства, анализу и прогнозированию состояния исполнения требований лесного законодательства при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности (ст. 96 Лесного кодекса Российской Федерации);

*федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания.* Под федеральным государственным надзором в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания понимаются деятельность уполномоченных федерального органа исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», другими федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания, посредством организации и проведения проверок указанных лиц и (или) проведения мероприятий по контролю на территории обитания объектов животного мира, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности (ст. 16 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»);

*федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов.* Под федеральным государственным контролем (надзором) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов понимаются

деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, посредством организации и проведения проверок указанных лиц и (или) проведения мероприятий по контролю на водных объектах рыбохозяйственного значения, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность указанных федеральных органов исполнительной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения таких требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности (ст. 43.2 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»);

*федеральный государственный охотничий надзор.* Задачами федерального государственного охотничьего надзора являются выявление, предупреждение и пресечение нарушений требований в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, установленных Федеральным законом от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (ст. 40 Федерального закона

от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»);

*государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий.* Задачами государственного надзора являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации требований в области охраны окружающей среды (постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 1391 «О государственном надзоре в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального значения»);

*государственный надзор за соблюдением требований к обращению озоноразрушающих веществ.*

Государственный экологический надзор осуществляется:

- а) от имени государства;
- б) специально уполномоченными на то органами и должностными лицами;
- в) носит вне- и надведомственный характер;
- г) представляет собой одну из функций государственного экологического управления;
- д) сопряжен с применением в необходимых случаях мер административного принуждения (приостановление деятельности, лишение права природопользования, штраф и т. п.).

Государственный экологический надзор осуществляется на двух уровнях: федеральном и региональном.

Федеральный государственный экологический надзор осуществляет Федеральная служба в сфере природопользования (Росприроднадзор). Служба проверяет исполнение экологического законодательства в отношении объектов, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации. Это объекты, которые обеспечивают обороноспособность и безопасность государства,



государственные энергетические системы, охраняемые природные территории.

Региональный государственный экологический надзор осуществляют территориальные подразделения Росприроднадзора и исполнительные органы субъектов Российской Федерации.

### **Экологический контроль.**

Экологический контроль осуществляется на всех этапах деятельности по использованию природных ресурсов и оказанию воздействий на окружающую среду. В нем заняты многие органы и лица, различающиеся по своему статусу, ведомственной принадлежности, используемым методам, масштабам полномочий. Так, одни субъекты проводят лишь экологический контроль в узком смысле, как проверку соблюдения и исполнения законодательства по охране окружающей среды, другие наделены правом производить и надзор в сфере государственного экологического управления.

В юридической литературе подробно описываются различные виды экологического контроля: государственный, ведомственный, производственный и общественный, однако Федеральный закон «Об охране окружающей среды» выделяет два вида контроля: производственный и общественный экологический контроль.

**Производственный экологический контроль** (производственный контроль в области охраны окружающей среды) осуществляется в целях обеспечения выполнения в процессе хозяйственной и иной деятельности мероприятий по охране окружающей среды, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов, а также в целях соблюдения требований в области охраны окружающей среды, установленных законодательством в области охраны окружающей среды.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах I, II и III категорий, разрабатывают и утверждают программу производственного экологического контроля, осуществляют производственный экологический контроль в соответствии с установленными требованиями, документируют информацию и хранят данные, полученные

по результатам осуществления производственного экологического контроля.

Производственный экологический контроль ограничен рамками конкретного хозяйствующего субъекта, предприятия, организации и осуществляется либо его руководителем, либо руководителями отдельных служб (главным инженером, главным технологом и т. п.), либо специально организованными экологическими службами (отделами). Формы и виды контрольных структур предприятия зависят от его организационно-правовой формы. Производственный экологический контроль включает проверку выполнения планов по охране окружающей среды, в том числе предусматривающих совершенствование технологий и улучшение качества продукции, соблюдение экологических правил, стандартов и нормативов производственной деятельности, строительства природоохранных объектов, проведения работ по рекультивации нарушенных земель, устранение иных негативных последствий производственной деятельности.

**Общественный экологический контроль** (общественный контроль в области охраны окружающей среды) осуществляется в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды.

Общественный экологический контроль осуществляется общественными объединениями и иными некоммерческими организациями в соответствии с их уставами, а также гражданами в соответствии с законодательством.

Результаты общественного экологического контроля, представленные в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством.

Общественный экологический контроль в последние годы получил широкое развитие как в Российской Федерации, так и в других странах. Этот важный правовой институт основывается на многих международных экологических документах, предусматривающих участие общественности в принятии решений, способных повлиять на состояние окружающей среды, уменьшить экологические риски и угрозу наступления экологического вреда. Данные документы, кроме того,

регулируют доступ граждан и их объединений к экологической информации.

По законодательству Российской Федерации общественный экологический контроль может осуществляться в форме:

- а) общественных слушаний;
- б) референдума;
- в) общественной экологической экспертизы;
- г) обращения в средства массовой информации;
- д) направления жалоб, заявлений, исков в правоохранительные органы и суды.

Именно путем экологического контроля решаются следующие задачи:

выявление нарушений экологического законодательства;  
пресечение экологических правонарушений; обеспечение доказательственной базы для последующего расследования и наказания виновных;

поддержание законности и правопорядка;  
предотвращение нарушений экологических требований и наступления экологического вреда.

Экологический контроль проводится наряду с иными формами (видами) контроля и надзора органами санитарного, радиационного, строительного и других видов контроля. Иногда это приводит к дублированию и столкновению ведомственных интересов.

### **Государственный экологический мониторинг.**

Государственный экологический мониторинг (государственный мониторинг окружающей среды) осуществляется в рамках единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их компетенцией, установленной законодательством Российской Федерации, посредством создания и обеспечения функционирования наблюдательных сетей и информационных ресурсов в рамках подсистем единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), а также создания и эксплуатации уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти государственного фонда данных.

Виды экологического мониторинга, выделяемые в зависимости:

от масштабов системы мониторинга — глобальный, национальный, региональный, локальный;

от уровня измененности человеком окружающей среды — фоновый и импактный;

от объекта мониторинга — собственно экологический, воздуха, вод, земли (почв), животного мира, опасных отходов, радиационный, социально-гигиенический.

*Глобальный экологический мониторинг* осуществляется в соответствии с международными соглашениями системой станций наблюдения, расположенных в различных точках Земли, путем обмена полученных различными государствами данных в целях наблюдения за состоянием окружающей среды, происходящими в ней изменениями, в том числе изменениями климата, создания системы данных, их распространения, прогноза развития свойств окружающей среды и их влияния на человека.

*Национальный экологический мониторинг* осуществляется отдельными государствами в пределах своей территории. В России Единая государственная система экологического мониторинга создана в 1993 году. Ее задачами являются: наблюдение за состоянием окружающей среды, ее загрязнением, в том числе атмосферы, поверхностных вод, морской среды, почв, околоземного космического пространства, радиационной обстановки на поверхности Земли и в околоземном космическом пространстве, оценка и прогноз изменений климата, водных ресурсов, трансграничного переноса загрязняющих веществ и т. д. В системе национального экологического мониторинга выделяются радиационный, комплексный фоновый, космический, а также государственный мониторинг континентального шельфа и исключительной экономической зоны.

*Региональный экологический мониторинг* — система наблюдений за состоянием окружающей среды в пределах административно-территориальной обособленной единицы (субъекта Российской Федерации) или части такой единицы либо частей нескольких субъектов Российской Федерации, характеризующихся общностью природных процессов либо подвергающихся антропогенному воздействию из одних и тех же источников.

*Локальный экологический мониторинг* осуществляется на обособленном производственном объекте (или его части), объекте правомерного природопользования, отдельном участке территории, постоянно или временно обладающем особым правовым статусом (например, в государственном заповеднике, в зоне экологического бедствия).

*Фоновый экологический мониторинг* означает наблюдение за явлениями и процессами, происходящими в окружающей среде, минимально затронутой вмешательством человека, и осуществляется станциями, расположенными в биосферных заповедниках. Из 99 существующих в Российской Федерации государственных природных заповедников 22 имеют международный статус биосферных (по соответствующим сертификатам ЮНЕСКО).

*Импактный экологический мониторинг* — разновидность системы наблюдений за источниками антропогенного воздействия на окружающую среду в специально выделенных зонах, где осуществляется деятельность, связанная с повышенными экологическими рисками.

*Социально-гигиенический экологический мониторинг* — государственная система наблюдения, анализа, оценки и прогноза состояния здоровья населения и среды обитания человека (естественной и искусственной), а также определения причинно-следственных связей между состоянием здоровья населения и воздействием факторов среды обитания. Он проводится на федеральном уровне, уровнях субъектов Российской Федерации, муниципальных образований для формирования федерального информационного фонда данных на основе многолетних наблюдений за состоянием здоровья населения, физическими, химическими, биологическими и социальными факторами среды обитания, природно-климатическими факторами, за структурой и качеством питания, безопасностью пищевых продуктов учреждениями санитарно-эпидемиологической службы Российской Федерации.

*Мониторинг животного мира* — государственная система регулярных наблюдений за распространенностью, численностью, видовым составом объектов животного мира, состоянием среды их обитания, в том числе за миграционными путями, иными факторами в целях сохранения биоразнообразия, научно обоснованного использования и охраны животного мира, предотвращения распространения эпизоотии

и иных негативных последствий. Его разновидностью является *отраслевой мониторинг* водных биологических ресурсов, проводимый во внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, в Каспийском и Азовском морях и т. п.

*Мониторинг атмосферного воздуха* — система наблюдения за качеством атмосферного воздуха, количеством и составом содержащихся в нем вредных веществ и оказываемым на него антропогенным воздействием путем выбросов со стационарных и передвижных источников. Осуществляется путем забора проб воздуха и дождевой воды постоянными и мобильными станциями Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет), санэпиднадзора, других субъектов.

*Мониторинг водных ресурсов* — наблюдение за качеством поверхностных вод, составом находящихся в них загрязняющих веществ, составом и количеством сбрасываемых в водные объекты сточных вод, осуществляемое химическими и биологическими (по водной флоре и фауне) методами с помощью проб, отбираемых периодически (ежемесячно) или сезонно.

*Мониторинг земель* — система базовых, периодических и оперативных наблюдений (съемки, обследования и изыскания) за состоянием всех земель в Российской Федерации с целью выявления изменений, их оценки, прогноза и выработки рекомендаций по предупреждению и устранению последствий негативных процессов, информационного обеспечения органов управления земельными ресурсами, а также владельцев земельных участков. Он осуществляется на федеральном, региональном и локальном уровнях Министерством природных ресурсов Российской Федерации и его территориальными органами.

*Радиационный мониторинг* осуществляется Единой государственной автоматизированной системой контроля радиационной обстановки на территории Российской Федерации (ЕГАСКРО) для определения уровней радиоактивности средообразующих элементов (вод, воздуха, почв, растительности), ионизирующего излучения, количества и состава радиоактивных осадков.

Субъекты экологического мониторинга — органы исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, специализированные организации, уполномоченные на осуществление функций экологического мониторинга, субъекты экономической деятельности, общественные объединения.

Экологический мониторинг проводится специальной наблюдательной сетью. Это система стационарных и подвижных пунктов наблюдений, в том числе постов, станций, лабораторий, центров, бюро, обсерваторий. Значительная часть наблюдательной сети функционирует в рамках Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Государственной службы по санитарно-эпидемиологическому надзору Министерства здравоохранения Российской Федерации, а также Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, Государственной инспекции по торговле, Государственной службы наблюдения за состоянием окружающей природной среды Министерства природных ресурсов, других федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов. Кроме того, субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления создаются соответствующие посты, станции и иные элементы наблюдательной сети для ведения регионального или локального мониторинга.

Объекты экологического мониторинга — это окружающая среда в целом и отдельные ее элементы; негативные изменения качества окружающей среды, способные оказать отрицательное влияние на здоровье и имущество людей, безопасность территорий; виды деятельности, оцениваемые законодательством как представляющие потенциальную угрозу для окружающей среды, здоровья людей и экологической безопасности территорий; оборудование, технологии, производственные и иные технические объекты, существование, использование, преобразование и уничтожение которых представляет опасность для окружающей среды и здоровья людей; чрезвычайные и иные внезапно возникшие физические, химические, биологические и иные обстоятельства (аварии, инциденты, иные нештатные ситуации), способные оказать негативное воздействие на окружающую среду и здоровье людей; обладающие особым правовым статусом территории и объекты (например, заповедные).

Законодательством могут быть установлены порядок регистрации объектов экологического мониторинга, ведение единого реестра таковых, ограничения на доступ к экологической информации и другие правила, регулирующие организацию и осуществление мониторинга

## **Глава 12. ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ**

К числу важнейших средств обеспечения рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды относится юридическая ответственность за нарушение норм экологического законодательства.

Как и всякая юридическая ответственность, ответственность за нарушение норм экологического законодательства представляет собой форму государственного принуждения к соблюдению норм права, которое выражается в обязанности лица претерпевать неблагоприятные последствия своего неправомерного поведения, связанные с применением санкций. В данном случае речь идет о принуждении к соблюдению норм экологического права, нарушение которых влечет неблагоприятные последствия в виде мер ответственности, установленных законом.

Основаниями рассматриваемой юридической ответственности являются правонарушения в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Однако не все правонарушения, которые имеют отношение к природным объектам, являются экологическими. Правонарушения, совершаемые в данной сфере, подразделяются на две основные группы.

Нарушения, посягающие на права и законные интересы собственников природных ресурсов и природопользователей, установленный порядок управления в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды:

нарушения права государственной собственности на леса, воды, недра, животный мир — незаконные сделки с природными ресурсами (купля-продажа, мена, дарение и др.),

самовольное пользование природными объектами, самовольная передача (переуступка) права пользования ими. К этой подгруппе правонарушений можно отнести и такие



специфические для отдельных видов природных ресурсов нарушения, как уничтожение межевых знаков землепользования, повреждение водохозяйственных сооружений, систематическое нарушение порядка внесения платы за пользование недрами, нарушение установленного порядка предоставления лицензий на пользование животным миром и т. д.

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

Нарушения, направленные против окружающей природной среды или отдельных природных объектов — земель, лесов, вод, недр, животного мира и др. Такие правонарушения называются *экологическими*. Например, незаконная рубка леса, загрязнение водоемов, атмосферного воздуха, земель, уничтожение редких видов животных и др.

Согласно ст. 75 Федерального закона «Об охране окружающей среды» установлены следующие виды ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования: имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная.

Разрешение споров в области охраны окружающей среды происходит в судебном порядке в соответствии с законодательством (ст. 76 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

***Экологическое правонарушение*** — виновное противоправное деяние, нарушающее природоохранное законодательство и причиняющее вред окружающей природной среде и здоровью человека.

Экологические правонарушения можно классифицировать по нескольким основаниям:

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

по *характеру причиненного вреда* — загрязнение окружающей природной среды и отдельных природных объектов (лесов, вод, недр, земель и др.); порча, повреждение, уничтожение

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

по *характеру применяемых санкций*, т. е. в зависимости от вида наступающей ответственности, — административные, уголовные, гражданско-правовые, дисциплинарные и иные правонарушения;

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

Экологическое правонарушение имеет как общие признаки, присущие всем видам правонарушений, так и специфические, характеризующие его состав.

Состав экологического правонарушения включает в себя четыре элемента: субъект, объект, субъективную и объективную стороны.

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

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

*Объективную сторону* образуют противоправное поведение, его вредные последствия, а также причинная связь

между противоправным поведением и наступившими вредными последствиями.

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

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

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

Таким образом, экологический вред — важнейший признак экологического правонарушения. Он проявляется в загрязнении окружающей природной среды, истощении природных ресурсов, порче, повреждении, уничтожении природных объектов, разрушении естественных связей в природной среде, нарушении равновесия в экосистемах. Причинение вреда здоровью человека экологическим правонарушением осуществляется опосредованно — через ухудшение или разрушение окружающей природной среды как среды обитания людей.

Составы экологических правонарушений, причиняющих вред окружающей природной среде, здоровью людей, подразделяются на материальные и формальные. К материальным относятся, например, составы таких правонарушений, как порча сельскохозяйственных земель, сверхнормативные потери полезных ископаемых при их добыче, загрязнение и засорение вод, незаконная порубка деревьев, повреждение леса сточными водами, химическими веществами и промышленными отходами и др.

Большинство составов экологических правонарушений сконструированы как формальные, когда для наступления ответственности достаточно самого факта правонарушения. В таких случаях, как правило, речь идет о несоблюдении установленных законом правил, например правил водопользования, охраны недр или среды обитания животных, пожарной безопасности в лесах, эксплуатации очистных сооружений и т. д.

Некоторые экологические правонарушения могут повлечь наступление ответственности при создании угрозы причинения экологического вреда. Например, нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов (ч. 1 ст. 247 УК РФ). Как разъяснено в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», создание угрозы причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде означает возникновение такой ситуации, которая повлекла бы предусмотренные законом вредные последствия, если бы они не были предотвращены вовремя принятыми мерами или иными обстоятельствами, не зависящими от воли лица, нарушившего правила обращения с экологически опасными веществами и отходами. Такая угроза предполагает наличие конкретной опасности реального причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде.

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

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

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

Многие составы экологических правонарушений предполагают неосторожную вину по отношению к наступившим вредным последствиям (например, бесхозяйственное использование воды, невыполнение обязательных мероприятий

по улучшению земель и охране почв, нарушение правил охраны окружающей природной среды при производстве работ, уничтожение лесов в результате неосторожного обращения с огнем и др.).

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

В случае причинения экологического вреда предприятием, учреждением, организацией, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающей природной среды, ответственность в виде возмещения вреда наступает независимо от наличия вины, если причинитель вреда не докажет, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего.

### **Административная ответственность за экологическое правонарушение.**

Административным экологическим правонарушением признается противоправное, виновное действие либо бездействие, посягающее на установленный в Российской Федерации экологический правовой порядок, здоровье и экологическую безопасность населения, причиняющее вред окружающей природной среде или содержащее реальную угрозу причинения, за которое предусмотрена административная ответственность.

На сегодняшний день административная ответственность за экологические правонарушения предусмотрена не только Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) (глава 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»), но и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Глава 8 КоАП РФ предусматривает ответственность за следующие правонарушения:

несоблюдение экологических требований при осуществлении градостроительной деятельности и эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов (ст. 8.1);

несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления (ст. 8.2);

несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при обращении с веществами, разрушающими озоновый слой (ст. 8.2.1);

несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при производстве, обращении или обезвреживании потенциально опасных химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов (ст. 8.2.2);

несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами животноводства (ст. 8.2.3);

нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами (ст. 8.3);

нарушение законодательства об экологической экспертизе (ст. 8.4);

сокрытие или искажение экологической информации (ст. 8.5);

нарушение порядка представления отчетности о выполнении нормативов утилизации отходов от использования товаров или деклараций о количестве выпущенных в обращение на территории Российской Федерации товаров, упаковки товаров, включенных в перечень товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, реализованных для внутреннего потребления на территории Российской Федерации за предыдущий календарный год (ст. 8.5.1) и иные.

Глава 23 КоАП РФ определяет полномочия органов, осуществляющих надзор в области экологии, по рассмотрению дел об административных правонарушениях:

ст. 23.29 КоАП РФ — органов, осуществляющих государственный экологический надзор;

ст. 23.21 КоАП РФ — органов, осуществляющих государственный земельный надзор;

ст. 23.22 КоАП РФ — органов, осуществляющих государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;

ст. 23.23 КоАП РФ — органов, осуществляющих государственный надзор в области использования и охраны водных объектов;

ст. 23.24 КоАП РФ — органов, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану);

ст. 23.25 КоАП РФ — органов, осуществляющих государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий и иное.

К правонарушителям применяются следующие виды административных наказаний:

административный штраф;

административное приостановление деятельности;

предупреждение;

конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения и иное.

Наложение штрафа не освобождает виновных от обязанности возмещения причиненного вреда и устранения последствий административного правонарушения.

### **Уголовная ответственность за экологические правонарушения.**

Основные признаки, которые служат отграничением административного правонарушения от преступления, определены в УК РФ — это наличие умысла (ст. 258 УК РФ), и причинение крупного ущерба, вреда здоровью людей, животным, сельскохозяйственному производству (ст. 250, 252 УК РФ и др.).

### **Гражданско-правовая ответственность за экологические правонарушения.**

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

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

Субъектами гражданско-правовой ответственности являются граждане и юридические лица.

Действующий Федеральный закон «Об охране окружающей среды» не рассматривает подробно гражданско-правовую ответственность, в отличие от Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», согласно ст. 86 которого граждане и юридические лица, причинившие вред окружающей природной среде, здоровью и имуществу граждан, организаций, государства загрязнением окружающей природной среды, порчей, уничтожением, повреждением, нерациональным использованием природных ресурсов, разрушением естественных экологических систем и другими право-нарушениями, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с действующим законодательством. Это положение конкретизируется в нормах законов, регламентирующих правовой режим отдельных видов природных ресурсов (ст. 51 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах», ст. 111 Лесного кодекса Российской Федерации, ст. 131 Водного кодекса Российской Федерации, ст. 36 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», ст. 56 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», ст. 32 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»).

Ущерб по нормам гражданского права подлежит возмещению в натуре либо в виде взыскания убытков. Однако возмещение экологического вреда обладает спецификой. Особенность такого вреда состоит в его невосполнимости на основе денежного эквивалента и, как правило, необратимости наступивших вредных последствий.

Этим обусловлены формы возмещения вреда, нанесенного природе. Возмещение возможно лишь условно: в виде взыскания расходов на восстановление качества окружающей природной среды, проведения мероприятий по ее охране (очистка вод от загрязнения, воспроизводство диких животных и др.).

Возмещение в натуре может быть произведено чрезвычайно редко (например, рекультивация земель с помощью специально снятого и хранимого плодородного слоя почвы), к тому же оно обычно требует длительного времени (например, лесовосстановительные работы).

Отдельные виды вреда вообще могут быть необратимыми (например, истребление редких животных, уничтожение



памятников природы, истощение запасов полезных ископаемых и др.).

Отсутствие денежного эквивалента экологического вреда обуславливает и порядок определения размера взыскания убытков — по так называемым *таксам* (условным денежным единицам возмещения вреда отдельным природным объектам — лесам, животному миру и др.) или *методикам исчисления ущерба*, предусмотренным специальными нормативными актами (например, в сфере охраны вод, атмосферного воздуха, недр).

В размер взыскания включаются стоимость затрат государства на охрану соответствующих природных объектов, а также определенная денежная сумма в качестве наказания за экологическое правонарушение.

Так, возмещение вреда, причиненного лесам и животному миру, осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2018 г. № 1730 «Об утверждении особенностей возмещения вреда, причиненного лесам и находящимся в них природным объектам вследствие нарушения лесного законодательства Российской Федерации», постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2018 г. № 1321 «Об утверждении такс для исчисления размера ущерба, причиненного водным биологическим ресурсам» и др.

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

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

## **ЛИТЕРАТУРА**

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. : текст с изм. и доп. на 1 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Всеобщая декларация прав человека : принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 года. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Декларация прав и свобод человека и гражданина : утв. Постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Водный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ : текст с изм. и доп. на 24 апр. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Градостроительный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ : текст с изм. и доп. на 31 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая : Федеральный закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ : текст с изм. и доп. на 27 дек. 2019 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Земельный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ : текст с изм. и доп. на 15 окт. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»..

9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ : текст с изм. и доп. на 15 окт. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Лесной кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ : текст с изм. и доп. на 31 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая : Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ : текст с изм. и доп. на 15 окт. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Уголовный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ : текст с изм. и доп. на 27 окт. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами : Федеральный закон от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ : текст с изм. и доп. на 31 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. О безопасности : Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ : текст с изм. и доп. на 6 февр. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ : текст с изм. и доп. на 31 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации : Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ : текст с изм. и доп. на 16 дек. 2019 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

17. О государственной регистрации недвижимости : Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ : текст с изм. и доп. на 31 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

18. О государственной тайне : Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 : текст с изм. и доп. на 29 июля 2018 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

19. О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения : Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ : текст с изм. и доп. на 31 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

20. О животном мире : Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ : текст с изм. и доп. на 24 апр. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

21. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ : текст с изм. и доп. на 23 июня 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

22. О землеустройстве : Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ : текст с изм. и доп. на 3 авг. 2018 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

23. О континентальном шельфе Российской Федерации : Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ : текст с изм. и доп. на 16 дек. 2019 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

24. О крестьянском (фермерском) хозяйстве : Федеральный закон от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ : текст с изм. и доп. на 23 июня 2014 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

25. О личном подсобном хозяйстве : Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ : текст с изм. и доп. на 3 авг. 2018 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

26. О мелиорации земель : Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ : текст с изм. и доп. на 27 дек. 2019 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

27. О недрах : Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 : текст с изм. и доп. на 8 июня 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

28. О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах : Федеральный закон от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ : текст с изм. и доп. на 28 дек. 2013 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

29. О промышленной безопасности опасных производственных объектов : Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ : текст с изм. и доп. на 29 июля 2018 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

30. О радиационной безопасности населения : Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ : текст с изм. и доп. на 19 июля 2011 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

31. О развитии сельского хозяйства : Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ : текст с изм. и доп. на 15 окт. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

32. О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов : Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ : текст с изм. и доп. на 15 окт. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

33. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ : текст с изм. и доп. на 13 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

34. О соглашениях о разделе продукции : Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ : текст с изм. и доп. на 27 июня 2018 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

35. О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации : Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ : текст с изм. и доп. на 31 дек. 2014 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

36. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ : текст с изм. и доп. на 8 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

37. Об исключительной экономической зоне Российской Федерации : Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ : текст с изм. и доп. на 27 июня 2018 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

38. Об использовании атомной энергии : Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ : текст с изм. и доп. на 26 июля 2019 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

39. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения : Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ : текст с изм. и доп. на 6 июня 2019 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

40. Об организации страхового дела в Российской Федерации : Закон Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 : текст с изм. и доп. на 20 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

41. Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ : текст с изм. и доп. на 2 июля 2013 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

42. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации : Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ : текст с изм. и доп. на 24 апр. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

43. Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте : Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ : текст с изм. и доп. на 18 дек. 2018 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

44. Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 280-ФЗ. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

45. Об особо охраняемых природных территориях : Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ : текст с изм. и доп. на 31 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

46. Об особых экономических зонах в Российской Федерации : Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ : текст с изм. и доп. на 18 июля 2017 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

47. Об отходах производства и потребления : Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ : текст с изм. и доп. на 7 апр. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

48. Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ : текст с изм. и доп. на 20 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

49. Об охране атмосферного воздуха : Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ : текст с изм. и доп. на 26 июля 2019 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

50. Об охране озера Байкал : Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ : текст с изм. и доп. на 31 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

51. Об охране окружающей среды : Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ : текст с изм. и доп. на 31 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

52. Об экологической экспертизе : Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ : текст с изм. и доп. на 31 июля 2020 г.— Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

53. Основы государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и дальнейшую перспективу : утв. Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2018 г. № 585. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

54. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года : утв. Президентом Российской Федерации

30 апреля 2012 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

55. Положение о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации : утв. Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 590 : текст с изм. и доп. на 7 марта 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

56. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации : утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

57. Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года : утв. Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

58. О государственном надзоре в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального значения : Постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 1391 : текст с изм. и доп. на 2 марта 2019 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

59. О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах : Постановление Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2016 г. № 913 : текст с изм. и доп. на 24 янв. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

60. О трансграничном перемещении отходов : Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 2003 г. № 442 : текст с изм. и доп. на 20 марта 2018 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

61. Об исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду : Постановление Правительства Российской Федерации от 3 марта 2017 г. № 255 : текст с изм. и доп. на 17 авг. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

62. Об утверждении особенностей возмещения вреда, причиненного лесам и находящимся в них природным объектам



вследствие нарушения лесного законодательства : Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2018 г. № 1730. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

63. Об утверждении такс для исчисления размера ущерба, причиненного водным биологическим объектам : Постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2018 г. № 1321. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

64. О практике применения судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды : Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 21 : текст с изм. и доп. на 30 нояб. 2017 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

65. Аверьянова, Н. Н. Конституционно-правовое регулирование земельных отношений в Российской Федерации : монография / Н. Н. Аверьянова ; под ред. Г. Н. Комковой. — Москва : Юстицинформ, 2017. — 264 с. — (Серия Наука). — ISBN 978-5-7205-1393-1.

66. Актуальные проблемы теории земельного права России : монография / Е. Н. Абанина, Н. Н. Аверьянова, А. П. Анисимов [и др.] ; под общ. ред. А. П. Анисимова. — Москва : Юстицинформ, 2020. — 800 с. — (Земельное право). — ISBN 978-5-7205-1606-2.

67. Анисимов, А. П. Земельная функция современного государства : монография / А. П. Анисимов, А. Я. Рыженков. — Москва : Новый индекс, 2012. — 192 с. — ISBN 978-5-94268-043-5.

68. Бринчук, М. М. Экологическое право : учебник / М. М. Бринчук. — 4-е изд. — Москва : Эксмо, 2010. — 668, [2] с. — (Российское юридическое образование). — ISBN 978-5-699-35837-3.

69. Голиченков, А. К. Экологическое право России : словарь юридических терминов : учеб. пособие для студентов, обучающихся по направлению 521400 «Юриспруденция» и специальности 021100 «Юриспруденция». — 2-е изд., перераб.

и доп. — Москва : Городец, 2012. — 89, [1] с. — ISBN 978-5-9584-0288-5.

70. Демичев, А. А. Экологическое право : учебник / А. А. Демичев, О. С. Грачева. — Москва : Прометей, 2017. — 348 с. — ISBN 978-5-906879-31-8.

71. Зверева, А. И. Экологические преступления, посягающие на безопасность водных объектов. Характеристика и разграничение со смежными деликтами : монография / А. И. Зверева ; под ред. Ю. В. Грачевой. — Москва : Проспект, 2020. — 200 с. — ISBN 978-5-392-31295-5.

72. Крассов, О. И. Экологическое право : учебник / О. И. Крассов. — 4-е изд., пересмотр. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2019. — 528 с. — (Для юридических вузов и факультетов). — ISBN 978-5-91768-632-5.

73. Лунева, Е. В. Правовой режим земельных участков в особо охраняемых природных территориях : [монография]. — Москва : Статут, 2018. — 157, [1] с. — (Statut Publishers). — ISBN 978-5-8354-1414-7.

74. Международное экологическое право : учебник / Т. Г. Авдеева, А. И. Алиев, Р. Р. Амирова [и др.] ; отв. ред. Р. М. Валеев. — Москва : Статут, 2012. — 639, [1] с. — (Учебник Казанского университета). — ISBN 978-5-8354-0859-7.

75. Особенности правового регулирования охраны и использования природных ресурсов в топливно-энергетическом комплексе : учеб. пособие для бакалавров / В. Б. Агафонов, Н. О. Ведышева, Г. В. Выпханова [и др.] ; отв. ред. Н. Г. Жаворонкова, В. Б. Агафонов. — Москва : Проспект, 2018. — 200 с. — ISBN 978-5-3922-8730-7.

76. Правовое регулирование использования и охраны биологических ресурсов : науч.-практ. пособие / С. А. Боголюбов, Е. А. Галиновская, Д. Б. Горохов [и др.] ; отв. ред. Е. Л. Минина. — Москва : ИНФРА-М, 2016. — 326, [1] с. — ISBN 978-5-16-012417-9.

77. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития : монография / В. Б. Агафонов, В. К. Быковский,

Г. В. Выпханова [и др.] ; под ред. Н. Г. Жаворонковой. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2014. — 160 с. — ISBN 978-5-91768-457-4.

78. Пуряева, А. Ю. Лесное право : комментарий к действующему Лесному кодексу РФ с учетом последних изменений законодательства : учеб. пособие / А. Ю. Пуряева, А. С. Пуряев. — Москва : Деловой двор, 2009. — 408 с. — ISBN 978-5-91550-056-2.

79. Тихомирова, Л. А. Законодательство Российской Федерации об охране окружающей среды: проблемы реализации : монография / Л. А. Тихомирова. — Москва : Акад. труда и социальных отношений, 2008. — 225 с. — ISBN 978-5-93441-163-4.

80. Тихомирова, Л. А. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды : научно-практическое исследование : материал подготовлен с использованием правовых актов по состоянию на 30 сентября 2010 года / Л. А. Тихомирова ; подготовлен для системы «КонсультантПлюс». — Дата публикации: 30.09.2020. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

81. Тихомирова, Л. А. Правовой режим объектов размещения отходов : материал подготовлен с использованием правовых актов по состоянию на 11 февраля 2019 года / Л. А. Тихомирова ; подготовлен для системы «КонсультантПлюс». — Дата публикации: 11.02.2019. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

82. Тихомирова, Л. А. Экспертиза как особый вид деятельности по оценке соответствия (экологическая экспертиза, экспертиза проектной документации, экспертиза промышленной безопасности) : материал подготовлен с использованием правовых актов по состоянию на 8 августа 2016 года / Л. А. Тихомирова ; подготовлен для системы «КонсультантПлюс». — Дата публикации: 08.08.2016. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

83. Хлуденева, Н. И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды : монография / Н. И. Хлуденева ; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Президенте Рос. Федерации. — Москва : ИНФРА-М, 2014. — 172 с. — ISBN 978-5-16-009450-2.

84. Шуплецова, Ю. И. Правовое регулирование лесных отношений в Российской Федерации : монография / Ю. И. Шуплецова ; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Президенте Рос. Федерации. — Москва : Кон-тракт, 2018. — 216 с. — ISBN 978-5-6041271-0-0.

85. Экологическое право : учебник для вузов / С. А. Боголюбов, Ю. Г. Жариков, Н. В. Кичигин [и др.] ; под ред. С. А. Боголюбова. — 7-е изд., перераб. и доп. — Москва : Юрайт, 2018. — 304 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-10925-2.

Учебное издание

# ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

*Учебное пособие*

ЧАСТЬ 1

Редактор *Н. Я. Елкина*

Компьютерная верстка и правка *Т. И. Павловой*

Подписано в печать 07.12.2020. Формат 60х90/16.  
Печ. л. 11,25. Тираж 500 экз. (1-й з-д 1—100). Заказ 29/20.

Отдел научной информации и издательской деятельности  
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)  
Университета прокуратуры Российской Федерации

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале)  
Университета прокуратуры Российской Федерации

191014, Санкт-Петербург, Литейный просп., 44