



**Современный  
Гуманитарный  
Университет**

**Дистанционное образование**

---

---

Рабочий учебник

Фамилия, имя, отчество \_\_\_\_\_

Факультет \_\_\_\_\_

Номер контракта \_\_\_\_\_

## **ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО**

### **ЮНИТА 2**

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ  
И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ОБЪЕКТОВ  
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ  
(Особенная часть)

**МОСКВА 1999**

Разработано А.Г.Нецветаемым, канд. биолог. наук

Рекомендовано Министерством общего и профессионального образования Российской Федерации в качестве учебного пособия для студентов высших учебных заведений

## **КУРС: ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО**

Юнита 1. Экологическое право как отрасль Российского права (общая часть).

Юнита 2. Правовое регулирование охраны и использования отдельных объектов окружающей среды (особенная часть).

Юнита 3. Международно-правовая охрана окружающей природной среды (специальная часть).

### **ЮНИТА 2**

В предлагаемом пособии подробно рассматриваются механизмы правового регулирования охраны и рационального использования отдельных объектов окружающей среды (земель, вод, лесов, недр, атмосферного воздуха, животного мира). Особое внимание уделяется изучению правового режима особо охраняемых природных территорий, а также правовой охране окружающей природной среды в городах.

Для студентов Современного Гуманитарного Университета

Юнита соответствует профессиональной образовательной программе №4

## ОГЛАВЛЕНИЕ

	стр.
ПРОГРАММА КУРСА .....	4
ЛИТЕРАТУРА .....	5
ПЕРЕЧЕНЬ УМЕНИЙ .....	8
ТЕМАТИЧЕСКИЙ ОБЗОР .....	9
1. Правовое регулирование использования и охраны земель, вод, лесов, недр, атмосферного воздуха, животного мира. Государственный контроль за использованием и охраной объектов окружающей природной среды .....	9
1.1. Общие черты правового режима природных ресурсов .....	9
1.2. Особенности правового режима земель .....	10
1.3. Особенности правового режима недр .....	15
1.4. Особенности правового режима вод .....	17
1.5. Особенности правового режима атмосферного воздуха .....	23
1.6. Особенности правового режима лесов и растительного мира вне лесов .....	25
1.6.1. Особенности правового режима лесов .....	25
1.6.2. Особенности правового режима растительного мира вне лесов .....	31
1.7. Особенности правового режима животного мира .....	32
2. Особо охраняемые природные территории: понятие, состав, цели создания и правовой режим .....	37
2.1. Особо охраняемые природные территории: история, цели образования, виды .....	37
2.2. Законодательство об особо охраняемых природных территориях и объектах .....	41
2.2.1. Правовой режим государственных природных заповедников ..	43
2.2.2. Правовой режим национальных и природных парков .....	44
2.2.3. Правовой режим государственных природных заказников ...	47
2.2.4. Правовой режим памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов .....	48
2.2.5. Правовой режим лечебно-оздоровительных местностей, курортов и рекреационных зон .....	48
2.2.6. Правовой режим особо охраняемых природных объектов ...	50
3. Экологически неблагоприятные территории: понятие, виды, правовой режим функционирования .....	51
3.1. Понятие и факторы создания экологически опасных ситуаций ..	51
3.2. Состояние законодательства о предупреждении экологически опасных ситуаций и действиях в этих условиях .....	55
3.3. Правовые меры предупреждения экологически неблагоприятных ситуаций .....	58
3.4. Правовое регулирование предупреждения аварий .....	59
3.5. Правовое регулирование прогнозирования стихийных бедствий и подготовленности к ним .....	60
3.6. Правовой режим экологически неблагоприятной территории ...	65
4. Правовая охрана окружающей природной среды в городах .....	70
4.1. Понятие и состав территории городов .....	70
4.2. Законодательство о градостроительстве .....	72
4.3. Экологические требования в планировании и застройке городов	73
4.4. Санитарная охрана окружающей среды городов .....	74
4.5. Охрана зеленой растительности в городах .....	77

4.6. Государственный экологический контроль за охраной окружающей среды городов . . . . .	79
4.7. Правовая охрана окружающей среды закрытого административно-территориального образования . . . . .	81
4.8. Правовой режим зеленых зон городов . . . . .	82
ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ . . . . .	83
ТРЕНИНГ УМЕНИЙ . . . . .	87
ГЛОССАРИЙ*	

---

\* Глоссарий расположен в середине учебного пособия и предназначен для самостоятельного заучивания новых понятий.

## **ПРОГРАММА КУРСА**

Правовое регулирование использования и охраны земель, вод, лесов, недр, атмосферного воздуха, животного мира. Государственный контроль за использованием и охраной объектов окружающей природной среды. Особо охраняемые природные территории: понятие, состав, цели создания и правовой режим. Экологически неблагополучные территории: понятие, виды, правовой режим функционирования. Правовая охрана окружающей природной среды в городах.

## ЛИТЕРАТУРА

### Базовая

1. Бринчук М.М. Экологическое право (Право окружающей среды). М., 1998.

или

2. Боголюбов С.А. Экологическое право: Учебник для вузов. М., 1998.

### Дополнительная

3. Петров В.В. Экологическое право России: Учебник. М., 1995.

4. Экологическое право России: Учебник / Под ред. В.Д.Ермакова и А.Я.Сухарева. М., 1997.

5. Правовые проблемы охраны окружающей среды / Под ред. Э.Н.Жевлакова. М., 1998.

6. Комментарий к Закону РФ “Об охране окружающей природной среды” / Под ред. С.А.Боголюбова. М., 1997.

7. Жариков Ю.Г., Масевич М.Г. Недвижимое имущество: правовое регулирование: Научно-практическое пособие. М., 1997.

### Нормативная

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993г.

2. Гражданский Кодекс Российской Федерации. Ч. 1. Принят Государственной Думой РФ 21.10.94г.// Собрание законодательства РФ. 1992. №32. Ст.3301.

3. Закон РСФСР “Об охране окружающей природной среды” от 19.12.1991г.// Ведомости съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. №10. Ст.457.

4. Земельный Кодекс РСФСР от 25.04.91г. с изменениями от 24.12.93г. / //Ведомости съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1991. №22. Ст.768.

5. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях с изменениями и дополнениями по состоянию на 25.06.98г.// Российская газета. 30 июня 1998.

6. Уголовный Кодекс Российской Федерации от 24.05.96г. с изменениями от 25.06.98г.//Российская газета. 27 июня 1998.

7. Лесной Кодекс Российской Федерации от 29.01.97г.//Собрание законодательства РФ. 1997. №5. Ст.610.

8. Водный Кодекс Российской Федерации от 18.10.95г.//Собрание законодательства РФ. 1995. №47. Ст.4471.

9. Закон Российской Федерации “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения” от 19.04.91г. с изменениями от 02.06.93г. и 19.06.95г.//Ведомости съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1991. №20. Ст.641.

10. Закон РСФСР “Об охране атмосферного воздуха” от 14.07.82г.// Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1982. №29. Ст.1027.

11. Федеральный закон РФ “О животном мире” от 24.04.95г.//Собрание законодательства РФ. 1995. №17. Ст.1027.

12. Федеральный закон РФ “О внесении изменений и дополнений в закон РФ “О недрах” от 08.02.95г.//Собрание законодательства РФ. 1995. №10. Ст.823.

13. Федеральный закон РФ “Об особо охраняемых природных территориях” от 14.03.95г.//Собрание законодательства РФ. 1995. №12.

Современный Гуманитарный Университет

Ст.1024

14. Федеральный закон РФ “О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах” от 23.02.95г.// Собрание законодательства РФ. 1995. №9. Ст.713.

15. Федеральный закон РФ “Об экологической экспертизе” от 23.11.95г. // Собрание законодательства РФ. 1995. №48. Ст. 4556.

16. Федеральный закон РФ “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” от 21.12.94г. // Российская газета. 24 декабря 1994.

17. Закон Российской Федерации “О плате за землю” от 11.10.91г. с изменениями и дополнениями по состоянию на 31.12.97г.//Российская газета. 04 января 1998.

18. Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан. // Ведомости Верховного Совета РФ. 1993. №33. Ст.1318.

19. Закон Российской Федерации “О радиационной безопасности населения” от 09.01.96г.//Собрание законодательства РФ. 1996. №3. Ст.141.

20. Закон Российской Федерации “О промышленной безопасности опасных производственных объектов” от 21.07.97г.//Российская газета. 30 июля 1997.

21. “О федеральных природных ресурсах”. Указ Президента Российской Федерации от 16.12.93г. №2144.//Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. №51. Ст.4932.

### ПЕРЕЧЕНЬ УМЕНИЙ

№ п/п	Умение	Алгоритмы
1	Определение меры юридической ответственности за нарушение природоресурсового законодательства	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Определение объекта правонарушения.</li><li>2. Определение предмета правонарушения.</li><li>3. Определение объективной стороны правонарушения.</li><li>4. Определение субъективной стороны правонарушения.</li><li>5. Определение субъекта правонарушения.</li><li>6. Определение меры юридической ответственности за нарушение природоресурсового законодательства.</li></ol>



## 1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ, ВОД, ЛЕСОВ, НЕДР, АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА, ЖИВОТНОГО МИРА. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ОБЪЕКТОВ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ

### 1.1. Общие черты правового режима природных ресурсов

Под **правовым режимом** природных ресурсов понимается **совокупность** правовых методов и мер регулирования **общественных** отношений по поводу земли, недр, вод, других природных ресурсов как объектов собственности, пользования и охраны. Рассмотренные в общей части курса экологического права (юнита 1) темы дают достаточно полное представление о правовом **регулировании** отношений собственности на природные богатства, а также общих правовых мерах обеспечения их рационального **использования** и охраны. Они проанализированы в рамках основных **правовых** институтов формируемого в России экологического права. Такие институты по своему характеру являются комплексными, так как регулируются нормами, содержащимися не только в законодательстве об окружающей среде, но и в актах иных **отраслей** российского законодательства - административного, **гражданского**, предпринимательского и иного. Общие черты правового регулирования собственности, **использования** и охраны природных ресурсов рассмотрены с учетом принципа всеобщей взаимосвязи и взаимозависимости в природе, в **рамках** интегрированного подхода к регулированию отношений, **объектом** которых выступает окружающая среда в целом. **Природоресурсные** акты законодательства, регулируя отношения **использования** и охраны "своих" природных ресурсов, предусматривают, что при этом должны соблюдаться требования по охране других природных ресурсов и окружающей среды в целом. Данное **правило вытекает** из ст. 36 Конституции РФ об ограничении свободы реализации полномочий собственника природных ресурсов. Таким образом, достижение целей рационального использования и охраны природных ресурсов может быть обеспечено посредством комплексного регулирования соответствующих **отношений** многими **природоресурсными** актами, так и актами других отраслей законодательства. При регламентации использования природных ресурсов и их **охраны** от вредных воздействий общими являются требования, **касающиеся**:

- основ регулирования права природопользования, включая регулирование видов природопользования (общего и специального, с учетом целей природопользования и др.), юридически значимых принципов природопользования, субъектов и объектов природопользования, оснований возникновения, изменения и прекращения права природопользования;
- информационного обеспечения природопользования и охраны природных ресурсов относительно прав на информацию о состоянии природных ресурсов, источников правовой информации, учета и отчетности, кадастров природных ресурсов, мониторинга окружающей среды и отдельных природных ресурсов и др.;
- экологического нормирования и стандартизации в части нормирования качества почв, водных объектов, атмосферного воздуха, нормативов использования природных ресурсов и нормативов предельно допустимых воздействий на землю, атмосферный воздух, воды;

\* Жирным шрифтом выделены новые понятия, которые необходимо усвоить. Знание этих понятий будет проверяться при тестировании.

- оценки воздействия планируемой деятельности на земельные ресурсы, воды, недра, растительные ресурсы, объекты животного мира и выработки при этом специальных мер по их использованию и охране, а также организации и проведения государственной и общественной экологической экспертизы;
- лицензирования и заключения договоров на природопользование и осуществление иной экологически значимой деятельности;
- экологической сертификации природных объектов, товаров и услуг;
- экологического аудита;
- осуществления экономических мер обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды, включая регулирование планирования и финансирования мероприятий в данной сфере, платы за природопользование, экологическое страхование, меры экономического стимулирования;
- экологического государственного, ведомственного, производственного и общественного контроля в области рационального использования и охраны земель, вод, недр и иных объектов окружающей среды;
- применения мер дисциплинарной, материальной, административной, уголовной и гражданско-правовой ответственности за нарушение правил использования и охраны земель, вод, недр, лесов, атмосферного воздуха, объектов животного мира, правил охраны окружающей среды.

Другие специфические правовые меры будут рассмотрены в этой главе с учетом того, что природные ресурсы - земля, воды, атмосферный воздух, растительный мир, объекты животного мира - занимают свое особенное место в природе, свою экологическую нишу. Они же выполняют специфические функции в удовлетворении потребностей человека. Все это предопределяет необходимость дифференцированного подхода к правовому регулированию использования того или иного природного ресурса и его охране, с учетом их специфики.

При оценке правовой регламентации использования и охраны земель, вод, недр, лесов, атмосферного воздуха, объектов животного мира важно знать как общие требования, так и некоторые специфические особенности.

## **1.2. Особенности правового режима земель**

В жизни любого человека и общества земля играет важную экологическую, экономическую и политическую роль. Земля - это территория государства. Как объект хозяйственной деятельности человека она существует без всякого содействия с его стороны - как всеобщий предмет человеческого труда, как основное средство производства в сельском и лесном хозяйстве. Земля используется также как фундамент, как пространственный операционный базис для развития всех отраслей народного хозяйства.

По законодательству понятием "земля" обозначается поверхность земного шара, находящаяся в пределах государственных границ России. В этом смысле земля измеряется квадратными метрами, километрами, гектарами.

Очевидно, что при характеристике юридической категории "земля" как объекта правовой охраны от вредных воздействий в ее содержание должны включаться иные элементы, касающиеся прежде всего качественного состояния земли. Применительно к охране земель от загрязнения и иных факторов деградации чаще говорится об охране почв. **"Почва"** представляет собой плодородный поверхностный слой земли, образовавшийся в результате продолжительного взаимодействия органических и неорганических природных факторов. Его толщина колеблется от нескольких миллиметров до 2 м. В связи с этим следует особо подчеркнуть, что целью правовой охраны земли является не сохранение ее общей площади (она в основном остается неизменной), а сохранение, восстановление, улучшение качественного состояния земель.

Современный Гуманитарный Университет

Юридически значимой характеристикой земли является то, что в отличие от “почвы” земля не может быть отделена от поверхности земного шара. Не случайно еще со времен римского права земля считается недвижимостью. При характеристике понятия “земля”, к примеру как объекта права собственности, основное внимание уделяется пространственным границам земли или земельного участка.

Различия в качественных характеристиках почв - физических, химических, физико-географических, хозяйственно-экономических, исторических и даже эстетических, а также особенности почв как недвижимости служат основой для установления видов и категорий земель, предусмотренных ст. 4 ЗК РСФСР. В соответствии с основным целевым назначением все земли в РФ подразделяются на:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли населенных пунктов (городов, поселков и сельских населенных пунктов);
- земли промышленности, транспорта, связи, космического обеспечения, энергетики, обороны и иного назначения;
- земли природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса.

Отнесение земель к указанным категориям и перевод их из одной категории в другую производится в связи с изменением целевого назначения земель в случаях, предусмотренных в законодательстве, уполномоченными органами в соответствии с их компетенцией при изъятии и предоставлении земель в пользование или аренду. Категорирование земель имеет существенное экологическое значение. Экологически значимые и особо ценные земли выделены в отдельные категории. В земельном законодательстве определяется их правовой режим.

При решении вопросов о предоставлении земель в пользование или аренду соответственно учитывается, к какой категории они относятся, какими качественными и другими особенностями обладают.

Наряду с Конституцией РФ, Законом “Об охране окружающей природной среды”, другими законами, содержащими некоторые общие нормы относительно землепользования и охраны земель как части природы, отношения по использованию земель и их охране регулируются в рамках земельного законодательства.

Правовое регулирование изъятия и предоставления земель в пользование призвано обеспечить охрану земель, их рациональное использование. Регулируя порядок предоставления земель в пользование или аренду, ЗК РСФСР устанавливает права и обязанности природопользователей и арендаторов по обеспечению рационального использования земельных ресурсов и их охране. Одним из основных принципов землепользования является принцип использования земель строго в соответствии с целями, для которых земли были предоставлены.

В земельном законодательстве определены задачи и конкретные требования, адресованные собственникам земли, землевладельцам, землепользователям и арендаторам по охране земель. Под **охраной земель** понимается система правовых, организационных, экономических и других мероприятий, направленных на их рациональное использование, предотвращение необоснованных изъятий земель из сельскохозяйственного оборота, деградации, а также на восстановление продуктивности земель и повышение плодородия почв.

Содержание охраны земель составляют закрепленные в законодательстве правовые меры предупредительного, запретительного, восстановительного и иного характера, направленные на:

- рациональную организацию территории;
- восстановление и повышение плодородия почв, а также других полезных свойств земли;
- защиту земель от водной и ветровой эрозии, селей, **подтопления**, заболачивания, вторичного засоления, **иссушения**, **уплотнения**, загрязнения отходами производства, химическими и радиоактивными веществами, от других процессов разрушения;
- защиту от заражения сельскохозяйственных угодий и других земель карантинными вредителями и болезнями растений, зарастания сорняками, кустарником и мелколесьем, других процессов ухудшения **культуртехнического** состояния земель;
- рекультивацию нарушенных земель, восстановление их плодородия и других полезных свойств земли и своевременное вовлечение в хозяйственных оборот;
- снятие, использование и сохранение плодородного слоя почвы при проведении работ, связанных с нарушением земель.

Основное назначение предупредительных правовых мер состоит в том, чтобы предотвратить в процессе землепользования возможность возникновения негативных последствий, вредных для состояния почв, обеспечить рациональное использование земель. Такие меры реализуются путем установления правил ведения государственного земельного кадастра, мониторинга земель, предоставления и изъятия земель, разработки и осуществления проектов землеустройства, использования земель предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами.

С учетом особой экологической и экономической ценности сельскохозяйственных земель принципиальным является вопрос об экологически целесообразных методах ведения сельского хозяйства. Методы, сохраняющие и улучшающие почву, такие, как террасирование, контурная вспашка, компостирование и выращивание покровных культур, использование поликультур и севооборотов, применяются в мире на протяжении веков. Миллионы фермеров во всех странах мира уже внедряют **почвосберегающие** и экологически обоснованные сельскохозяйственные технологии. Задача состоит в том, чтобы все фермеры узнали о них и научились ими пользоваться, и это скорее социальная, чем техническая проблема. В России работу по формированию агрокультуры и внедрению таких методов может и должно проводить Министерство сельского хозяйства и продовольствия РФ. Этому может способствовать также внедрение специальных мер экономического стимулирования.

С учетом существующих в России масштабов деградации земель особое место в системе земельного законодательства занимает **Федеральный закон** от 10 января 1996 г. "О мелиорации земель". **Мелиорация земель** представляет собой коренное улучшение земель путем проведения гидротехнических, **культуртехнических**, химических, **противоэрозионных**, **агролесомелиоративных**, агротехнических и других мелиоративных мероприятий.

В зависимости от характера мелиоративных мероприятий Закон предусматривает проведение следующих **типов мелиорации земель**: гидромелиорация; **агролесомелиорация**; **культуртехническая** мелиорация; химическая мелиорация.

**Гидромелиорация земель** заключается в проведении комплекса мелиоративных мероприятий, обеспечивающих коренное улучшение

Современный Гуманитарный Университет

заболоченных, излишне увлажненных, засушливых, эродированных, смытых и других земель, состояние которых зависит от воздействия воды. Гидромелиорация земель направлена на регулирование водного, воздушного, теплового и питательного режимов почв на мелиорируемых землях посредством осуществления мер по подъему, подаче, распределению и отводу вод с помощью мелиоративных систем, а также отдельно расположенных гидротехнических сооружений. К этому типу мелиорации земель относятся оросительная, осушительная, **противопаводковая**, **противоселевая**, **противоэрозионная**, противооползневая и другие виды гидромелиорации земель.

**Агролесомелиорация земель** состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий, обеспечивающих коренное улучшение земель посредством использования почвозащитных, **водорегулирующих** и иных свойств защитных лесных насаждений. К этому типу мелиорации земель относятся следующие ее виды:

- **противоэрозионная** - защита земель от эрозии путем создания лесных насаждений на оврагах, балках, песках, берегах рек и других территориях;
- **полезащитная** - защита земель от воздействия неблагоприятных явлений природного, **антропогенного** и **техногенного** происхождения путем создания защитных лесных насаждений по границам земель сельскохозяйственного назначения;
- **пастбищезащитная** - предотвращение деградации земель пастбищ путем создания защитных лесных насаждений.

**Культуртехническая мелиорация земель** направлена на проведение комплекса мелиоративных мероприятий по коренному улучшению земель. Этот тип мелиорации земель подразделяется на следующие виды:

- расчистка мелиорируемых земель от древесной и травянистой растительности, кочек, пней и мха;
- расчистка мелиорируемых земель от камней и иных предметов;
- мелиоративная обработка солонцов;
- рыхление, **пескование**, **глинование**, **землевание**, плантаж и первичная обработка почвы;
- проведение иных **культуртехнических работ**.

**Химическая мелиорация земель** состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий по улучшению химических и физических свойств почв. Химическая мелиорация земель включает в себя известкование почв, **фосфоритование** почв и гипсование почв.

Регулируемый Федеральным законом порядок проведения мелиорации земель включает планирование мелиорации земель, разработку, согласование, утверждение и реализацию проектов мелиорации. При этом планирование мелиорации земель проводится федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление сельским хозяйством, в соответствии с федеральными и региональными (территориальными) программами в области мелиорации земель, а также по заказам собственников, владельцев и пользователей земельных участков.

Порядок разработки, согласования и утверждения проектов мелиорации земель также устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление сельским хозяйством. Таким органом является Министерство сельского хозяйства и продовольствия РФ. Согласно ст. 25 Федерального закона "О мелиорации земель", проекты мелиорации должны учитывать строительные, экологические, санитарные и иные стандарты, нормы и правила. Проводится мелиорация гражданами и организациями, имеющими лицензии на осуществление соответствующих видов деятельности.

Одна из специфических мер охраны земель касается консервации

Современный Гуманитарный Университет

деградированных земель. Ее осуществление регулируется Положением о порядке консервации деградированных сельскохозяйственных угодий и земель, загрязненных токсичными промышленными отходами и радиоактивными веществами, утвержденным постановлением Правительства РФ от 5 августа 1992 г. В соответствии с Положением консервации подлежат:

- сельскохозяйственные угодья с сильноэродированными, сильнозасоленными, сильнозатопленными (в результате подтопления или нарушения экологических требований) почвами, подверженные в большой степени опустыниванию, имеющие просадки поверхности вследствие добычи полезных ископаемых, оленьи пастбища с сильно нарушенным почвенно-растительным покровом в случаях, когда использование по целевому назначению земель с указанными признаками деградации приводит к дальнейшему развитию негативных процессов, ухудшению состояния почв и экологической обстановки;

- земли, загрязненные токсичными промышленными отходами свыше предельно допустимых концентраций или радиоактивными веществами свыше предельно допустимых уровней.

**Консервация земель**, или временное исключение их из хозяйственного использования, осуществляется с целью предотвращения развития и устранения процессов деградации почв, восстановления их плодородия и реабилитации загрязненных территорий. Выявление деградированных земель производится путем обследований, проводимых по утвержденным методикам предприятиями и организациями, а также гражданами, получившими в установленном порядке лицензии на эти обследования. В ходе проведения обследований устанавливается местоположение деградированных и загрязненных земель, их площадь, состав угодий, качественное состояние земель, динамика его изменения в последние 5-10 лет, причины, приведшие к деградации. По результатам обследований составляются карты и таблицы по видам и степени деградации, а также подготавливается заключение по их дальнейшему использованию.

Подготовку материалов по консервации земель осуществляют органы Госкомэкологии России и Госкомзема с участием Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ и органов санэпиднадзора РФ. Решение о дальнейшем использовании деградированных сельскохозяйственных земель принимаются уполномоченными органами.

Земли, выведенные из хозяйственного оборота в результате консервации, сохраняются за собственниками земли, землевладельцами, землепользователями (при создании ими необходимых условий для восстановления деградированных сельскохозяйственных угодий и загрязненных земель) либо переводятся в земельный запас. Убытки, причиненные ухудшением качества земель или ограничением их использования, включая упущенную выгоду на период консервации, возмещаются собственникам земли, землевладельцам и землепользователям в полном объеме теми предприятиями, по чьей вине произошла деградация земель.

Одновременно земельным законодательством предусмотрены меры экономического характера по стимулированию землепользователей к рациональному использованию и охране земель (ст. 105-106 ЗК РСФСР). Экономическое стимулирование включает:

- выделение средств бюджета для восстановления земель, нарушенных не по вине лиц, использующих эти земли;

- освобождение от платы за земельные участки, находящиеся в стадии сельскохозяйственного освоения;

- частичную компенсацию (из средств бюджета) снижения дохода в результате временной консервации земель;

Современный Гуманитарный Университет

- поощрение землепользователей за повышение плодородия почв;
- установление повышенных цен на экологически чистую продукцию.

### 1.3. Особенности правового режима недр

В юридическом смысле под **недрами** понимается часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения. Такое определение недр содержится в преамбуле Закона “О недрах”.

Недра не имеют четко обозначенной нижней границы. С юридической точки зрения, они простираются вглубь, вплоть до ядра Земли. Таким образом, образуется конус, основанием которого является поверхность земного шара в пределах территории России, заполненный органическими и неорганическими веществами, находящимися в твердом, жидком и газообразном состоянии, в простейших структурах или сложных соединениях. Практически охрана недр ограничивается пределами глубины, которую человек может реально достичь (например, на **Кольском** полуострове бурение скважин до 15 км).

Полезность недр для человека и общества состоит в том, что они являются источником материального сырья, ископаемого топлива и других материалов. Недра удовлетворяют также научные потребности. Они используются для устройства подземных сооружений и коммуникаций - таких, как склады, хранилища, линии метро, трубопроводы и т.п. Все эти свойства недр принимаются во внимание при разработке системы мер их правовой охраны.

Необходимо подчеркнуть, что юридическое понятие “недра” не отождествляется с содержащимися в недрах полезными ископаемыми. Недра - более широкое понятие, чем полезные ископаемые.

Особый вопрос возникает в связи с правовым режимом подземных вод. Согласно законодательству о недрах, подземные воды - составная часть недр. Одновременно они входят в состав водного фонда. **Подземные воды** - своеобразный объект природы, порядок использования и охраны которых регулируется одновременно горным и водным законодательством (ст. 5 и 17 ВК РФ).

Для горного права специфичны также отношения, связанные с захоронением радиоактивных отходов и токсичных веществ. Они регулируются как законодательством о недрах (ст. 1 Закона “О недрах”), так и другими федеральными законами, но с соблюдением принципов и положений, установленных Законом “О недрах”.

Все используемые участки недр, представляющие собой геометрические блоки недр, и неиспользуемые части недр в пределах территории Российской Федерации и ее континентального шельфа составляют **государственный фонд недр**. Это означает, что все недра находятся в государственной собственности. Владение, пользование и распоряжение государственным фондом недр в пределах территории России в интересах народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов РФ осуществляются совместно Российской Федерацией и ее субъектами.

Закон “О недрах” устанавливает некоторые общие критерии отнесения части недр к объектам государственной собственности. На основании совместных решений федеральных государственных органов и государственных органов субъектов РФ статус **объектов федерального значения** могут получать отдельные участки недр, в том числе содержащие месторождения полезных ископаемых, для гарантированного обеспечения государственных потребностей РФ стратегическими и дефицитными видами ресурсов недр, наличие которых влияет на национальную безопасность

Современный Гуманитарный Университет

Российской Федерации, обеспечивает основы ее суверенитета, а также для выполнения обязательств по международным договорам России (ст. 2' Закона "О недрах").

Помимо общераспространенных полезных ископаемых, которые могут добываться собственниками и владельцами земельных участков свободно, все другие виды пользования недрами осуществляются лишь на основании лицензий. Положение о порядке лицензирования пользования недрами выделяет следующие виды лицензий на:

- геологическое изучение недр;
- добычу полезных ископаемых;
- право строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- право образования особо охраняемых объектов.

**Лицензия на геологическое изучение недр** удостоверяет право поисков и оценки месторождений полезных ископаемых и объектов, не связанных с добычей полезных ископаемых. Такая лицензия дает право на изучение только того вида (или видов) полезных ископаемых, который указан в лицензии, и не дает приоритетного права на получение лицензии на право добычи полезных ископаемых.

**Лицензия на добычу полезных ископаемых** дает право на разведку и разработку месторождений, а также на переработку отходов горнодобывающих производств. Она может выдаваться на разработку всего месторождения или его отдельной части. Разработка одного месторождения разными пользователями недр должна производиться по согласованной технологической схеме, исключающей нерациональное использование недр.

**Лицензия на право строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых**, удостоверяет право пользования участками недр для подземного хранения нефти, газа, захоронения вредных веществ и отходов производства, сброса сточных вод и иных нужд.

**Лицензия на право образования особо охраняемых объектов, имеющих научное, культурное, лечебно-оздоровительное и иное значение**, удостоверяет право на открытие научных и учебных полигонов, геологических заповедников, выделение памятников природы, использование в научных, лечебно-оздоровительных или коммерческих целях пещер и иных природных подземных полостей.

Закон "О недрах" (ст. 23) определяет основные требования по рациональному использованию и охране недр. Это:

- соблюдение установленного законодательством порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами;
- обеспечение полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр;
- проведение опережающего геологического изучения недр, обеспечивающего достоверную оценку запасов полезных ископаемых или свойств участка недр, предоставленного в пользование в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- проведение государственной экспертизы и государственный учет запасов полезных ископаемых, а также участков недр, используемых в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов;
- достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах запасов

Современный Гуманитарный Университет



основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов при разработке месторождений полезных ископаемых;

- охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку;

- предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с использованием недр, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод;

- соблюдение установленного порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

- предупреждение самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых и соблюдение установленного порядка использования этих площадей в иных целях;

- предотвращение накопления промышленных и бытовых отходов на площадях водосбора и в местах залегания подземных вод, используемых для питьевого или промышленного водоснабжения.

Одной из правовых гарантий соблюдения этих требований служит положение Закона "О недрах", согласно которому в случае их нарушения право пользования недрами может быть ограничено, приостановлено или прекращено специально на то уполномоченными государственными органами.

Достижению задач обеспечения рационального использования и охраны недр служит также установление в горном законодательстве требований относительно первичной переработки минерального сырья пользователями недр (ст. 23 Закона "О недрах").

#### **1.4. Особенности правового режима вод**

Юридическое понятие "воды" отличается от естественнонаучных и житейских представлений о воде как о химическом соединении водорода и кислорода. В соответствии с Водным кодексом РФ, **воды** как юридическое понятие представляют собой природные запасы воды, находящиеся в пределах государственных границ России в поверхностных водных объектах, т.е. поверхностных водотоках и водоемах (реках и водохранилищах на них, ручьях, каналах, озерах, болотах, прудах), ледниках и снежниках, внутренних морях, территориальном море Российской Федерации и подземных водных объектах.

В то же время, в соответствии с водным законодательством к водам не относится вода, изъятая из водных объектов. Речь идет о воде, которая течет из крана в наших домах или используется в технологическом процессе. Отношения, связанные с использованием такой воды, регламентируются гражданским, санитарным и иным законодательством РФ. К водам не относится и та вода, которая хотя и находится в природной среде, но не представляет самостоятельного естественного блага, а является структурным элементом других природных объектов (атмосферная влага, почвенная влага, вода, находящаяся в организмах растений и животных).

Наиболее важные отношения собственности на водные объекты, водопользования и охраны водных ресурсов регулируются Водным кодексом РФ. Одновременно имеется значительный массив подзаконных актов в данной сфере.

Основными организационно-правовыми инструментами обеспечения рационального использования и охраны вод и одновременно функциями государственного управления в данной сфере являются:

- планирование рационального использования водных объектов;

Современный Гуманитарный Университет

- установление лимитов водопользования (водопотребления и водоотведения);
- ведение государственного мониторинга водных объектов, государственного водного кадастра и осуществление государственного учета поверхностных и подземных вод;
- проведение государственной экспертизы **предпроектной** и проектной документации на строительство и реконструкцию хозяйственных и других объектов, влияющих на состояние водных объектов;
- осуществление лицензирования в области использования и охраны водных объектов;
- осуществление государственного контроля за использованием и охраной водных объектов и соблюдением режима использования территорий их **водоохранных** зон;
- подготовка, заключение и реализация бассейновых соглашений о восстановлении и охране водных объектов.

Согласно Водному кодексу РФ, планирование рационального использования водных объектов осуществляется посредством **составления водохозяйственных балансов** (ст. 75), разработки схем **комплексного** использования и охраны водных ресурсов (ст. 76) и принятия государственных программ по использованию, **восстановлению** и охране водных объектов (ст. 77). **Водохозяйственные балансы** представляют собой расчетные материалы, **сопоставляющие** потребность в воде с имеющимися на конкретной территории **водными** ресурсами. Они предназначены для оценки наличия и **степени** использования водных ресурсов по бассейнам водных **объектов** и соответствующим территориям субъектов РФ и **используются** для планирования и принятия решений по вопросам **использования** и охраны водных объектов.

Схемы комплексного использования и охраны водных **ресурсов** разрабатываются в целях определения водохозяйственных и **иных** мероприятий для удовлетворения перспективных **потребностей** общества в водных ресурсах, обеспечения рационального **использования** и охраны водных объектов, а также для **предотвращения** и ликвидации вредного воздействия вод. На основе **водохозяйственных** балансов, схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, данных государственного водного кадастра разрабатываются федеральные государственные, в том числе бассейновые, и территориальные государственные программы рационального использования, восстановления и охраны водных объектов. Разработка названных документов осуществляется специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда. При этом учитываются предложения специально уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей среды, других государственных органов управления использованием и охраной природных ресурсов.

**Государственный мониторинг водных объектов** как составная часть системы государственного мониторинга окружающей среды - система регулярных наблюдений за гидрологическими или гидрогеологическими и гидрогеохимическими показателями их состояния, обеспечивающая сбор, передачу и обработку полученной информации в целях своевременного выявления негативных процессов, прогнозирования их развития, предотвращения вредных последствий и определения степени эффективности осуществляемых **водоохранных** мероприятий. Государственный мониторинг водных объектов ведется специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда. В осуществлении мониторинга **поверхностных водных объектов** участвуют

Современный Гуманитарный Университет

специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды и Росгидромета, а по подземным водным объектам - государственный орган управления использованием и охраной недр (ст. 78 ВК РФ).

В целях обеспечения текущего и перспективного планирования рационального использования водных объектов, их восстановления и охраны ведется **государственный учет поверхностных и подземных вод**, т.е. систематическое определение в установленном порядке количества и качества водных ресурсов, имеющихся на конкретной территории. Данные учета вод характеризуют состояние поверхностных и подземных водных объектов по качественным и количественным показателям, степени их изученности и использования. Основные источники государственного учета вод - данные, представляемые водопользователями, и данные государственного мониторинга водных объектов. На основе данных государственного учета вод ведется государственный водный кадастр. В свою очередь, данные государственного водного кадастра служат основой для принятия решений при осуществлении государственного управления в области использования и охраны водных объектов.

Государственный учет вод и ведение государственного водного кадастра - обязанность специально уполномоченного государственного органа управления использованием и охраной водного фонда. В этом участвуют Росгидромет (по поверхностным водным объектам) и государственный орган управления использованием и охраной недр (по подземным водным объектам) (ст. 79 ВК РФ).

Наряду с проведением государственной экологической экспертизы, Водный кодекс РФ предусматривает (ст. 80) проведение государственной экспертизы **предпроектной** и проектной документации на строительство и реконструкцию хозяйственных и других объектов, влияющих на состояние водных объектов. **Экспертиза водных объектов** представляет собой проверку соответствия предпроектной и проектной документации исходным данным, техническим условиям и требованиям нормативной документации по проектированию и строительству. Проводит экспертизу специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной водного фонда.

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

Поддержание поверхностных и подземных вод в состоянии, соответствующем экологическим требованиям, обеспечивается также установлением и соблюдением нормативов предельно допустимых вредных воздействий на водные объекты. Такие нормативы устанавливаются, исходя из:

- предельно допустимой величины **антропогенной** нагрузки, длительное воздействие которой не приведет к изменению экосистемы водного объекта;
- предельно допустимой массы вредных веществ, которая может поступить в водный объект и на его водосборную площадь.

Они устанавливаются, исходя из условия непревышения предельно допустимых концентраций вредных веществ в водных объектах с учетом целевого использования водного объекта.

Водный кодекс РФ достаточно подробно регулирует отношения по лицензированию в области использования и охраны поверхностных водных объектов. Важно обратить внимание на то, что такое лицензирование осуществляет специально уполномоченный государственный орган управления

Современный Гуманитарный Университет

использованием и охраной водного фонда по согласованию со специально **уполномоченными** государственными органами в области охраны окружающей среды. Кроме того, лицензирование в области использования и охраны подземных водных объектов осуществляет специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной водного фонда совместно с государственным органом управления использованием и охраной недр (ст. 83).

В соответствии с Водным кодексом РФ все воды (водные объекты) подлежат охране от загрязнения, засорения и истощения. При использовании водных объектов граждане и юридические лица обязаны осуществлять производственно-технологические, мелиоративные, агротехнические, гидротехнические, санитарные и другие мероприятия, обеспечивающие охрану водных объектов.

Понятием **“загрязнение”** охватывается не только сброс сточных вод, содержащих химические вещества в количествах свыше допустимых норм, но и так называемое тепловое загрязнение, а также появление в воде микроорганизмов в недопустимых концентрациях. **Критерием загрязненности воды** является ухудшение ее качества вследствие изменения физических (повышение температуры), химических, биологических, **органолептических** свойств (вкус, запах, цветность, прозрачность) и появления вредных веществ для человека, животного и растительного мира. На органы исполнительной власти РФ и ее субъектов возложена обязанность осуществлять охрану водных объектов от всех видов загрязнения, включая диффузное загрязнение (загрязнение через поверхность земли и воздух) (ст. 95 ВК РФ).

В отличие от загрязнения, которое затрагивает качество воды в водоемах, под **засорением** понимается поступление в водоем посторонних нерастворимых предметов (древесины, шлаков, металлолома, строительного мусора и т.п.), не изменяющих качество воды. Юридических критериев для определения засорения вод законодательство не устанавливает, предоставляя тем самым органам по регулированию использования и охране вод в каждом конкретном случае с учетом местных условий решать вопрос о засорении водного объекта.

Под **истощением** понимается сокращение количества воды в водоеме, происходящее под влиянием человеческой деятельности и носящее устойчивый характер. Оно не относится к сезонным колебаниям стока воды в реках или естественным изменениям запаса воды в морях и озерах и т.д.

В целях регулирования охраны водных объектов от загрязнения и засорения Водный кодекс РФ предусматривает ряд конкретных мер, в том числе запретительных. Так, запрещаются:

- сброс в водные объекты и захоронение в них производственных, бытовых и других отходов;
- засорение ледяного покрова водных объектов, ледников и снежников производственными, бытовыми и иными отходами и отбросами, а также загрязнение их нефтяными продуктами, ядохимикатами и другими вредными веществами. Забор льда не должен влиять на состояние водных объектов и приводить к истощению запасов поверхностных и подземных вод;
- захоронение и сброс радиоактивных и токсичных веществ (материалов) в водные объекты. Сброс сточных вод, содержащих токсичные вещества (материалы), в водные объекты допускается только после их очистки в установленном порядке;
- проведение на водных объектах взрывных работ, при которых используются ядерная и иные виды технологий, сопровождающихся выделением радиоактивных и токсичных веществ.

Современный Гуманитарный Университет

Не разрешается эксплуатация самоходных и несамоходных судов, а также иных объектов, находящихся на поверхности водных объектов, без устройств по сбору сточных вод, отходов и отбросов, образующихся на этих судах и объектах.

Добыча полезных ископаемых, торфа и сапропеля со дна водных объектов или возведение сооружений с опорой на дно должны осуществляться такими способами, которые не оказывали бы вредного воздействия на поверхностные воды, дно, берега водных объектов и водные биоресурсы.

Устанавливая в целях охраны вод требования к размещению, проектированию, строительству, реконструкции, вводу в эксплуатацию хозяйственных и других объектов, а также к внедрению новых технологических процессов, Водный кодекс РФ запрещает ввод в эксплуатацию:

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

- водозаборных и сбросных сооружений без **рыбозащитных** устройств и устройств, обеспечивающих учет забираемых и сбрасываемых вод;

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

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

- гидротехнических сооружений без **рыбозащитных** устройств, а также устройств для пропуска паводковых вод и рыбы;

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

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

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

При эксплуатации хозяйственных и других объектов, влияющих на состояние водных объектов, запрещается:

- осуществлять сброс в водные объекты не очищенных и не обезвреженных в соответствии с установленными нормативами сточных вод;

- производить забор воды из водных объектов, существенно влияющий на их состояние;

- осуществлять сброс сточных вод, содержащих вещества, для которых не установлены предельно допустимые концентрации, или содержащих возбудителей инфекционных заболеваний.

В соответствии с Водным кодексом РФ нарушение требований по охране и рациональному использованию водных объектов влечет за собой ограничение, приостановление или запрещение эксплуатации хозяйственных и других объектов, влияющих на состояние водных объектов.

Специфическим правовым средством регулирования восстановления и охраны водных объектов являются **бассейновые соглашения**. Заключаемые между специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда и органами исполнительной власти субъектов РФ, **расположенными** в пределах бассейна водного объекта,

Современный Гуманитарный Университет

бассейновые соглашения предназначены для координации и объединения деятельности, направленной на восстановление и охрану водных объектов.

В рамках бассейнового соглашения может создаваться координационный орган (бассейновый совет), положение о котором утверждается Правительством РФ. В бассейновом совете могут участвовать представители государственных органов РФ, государственных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и водопользователей.

Водный кодекс РФ определяет правовой режим целевого использования водных объектов. При этом регулируется использование водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (ст. 133), в целях здравоохранения (ст. 136), для промышленности и энергетики (ст. 137), для сельского хозяйства и лесного хозяйства (ст. 138), для гидроэнергетики (ст. 139), для рыбного хозяйства (ст. 140), для охотничьего хозяйства (ст. 141), для транспорта и лесосплава (ст. 142), для рекреации (ст. 143), для сброса сточных и дренажных вод (ст. 144), для добычи полезных ископаемых, строительных нужд и проведения иных работ (ст. 145) и для обеспечения пожарной безопасности (ст. 146).

Приоритетным является использование водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Для этих целей должны использоваться защищенные от загрязнения и засорения поверхностные и подземные водные объекты. Пригодность поверхностных и подземных водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения определяется государственным органом санитарно-эпидемиологического надзора. Отнесение водного объекта к источникам питьевого водоснабжения должно осуществляться с учетом его надежности и возможности организации зон и округов санитарной охраны в порядке, предусмотренном Правительством РФ. Использование подземных водных объектов, пригодных для питьевого водоснабжения, для иных целей Водный кодекс РФ не допускает, за исключением предусмотренных в нем случаев.

Строго урегулировано использование водных объектов для сброса сточных и дренажных вод. Соответствующие требования содержатся как в Водном кодексе РФ, так и в законодательстве РФ об охране окружающей среды. Водный Кодекс РФ, в частности, запрещает сброс сточных и дренажных вод в:

- водные объекты, содержащие природные лечебные ресурсы;
- водные объекты, отнесенные к особо охраняемым, а также в зоны и округа санитарной охраны водозаборов;
- в первую и вторую зоны округов санитарной (горно-санитарной) охраны курортов;
- в места туризма, спорта и массового отдыха населения;
- в места нереста и зимовки ценных и особо охраняемых видов рыб;
- в места обитания ценных и занесенных в Красную книгу видов животных и растений.

Если имеется угроза здоровью населения или существованию водных и околоводных животных и растений, специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды, государственный орган санитарно-эпидемиологического надзора, специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной водного фонда обязаны приостановить сброс сточных и дренажных вод вплоть до прекращения эксплуатации хозяйственных и других объектов и уведомить об этом Правительство РФ, органы исполнительной власти соответствующего субъекта РФ и органы местного самоуправления.

### **1.5. Особенности правового режима атмосферного воздуха**

Объектом регулирования в рамках экологического права является не воздух вообще, а атмосферный воздух. Закон “Об охране атмосферного воздуха” не регулирует отношения по поводу воздуха жилых и производственных помещений. К атмосферному воздуху не относится также воздух, находящийся в компрессорах, баллонах и т.п. Отношения по поводу воздуха помещений и находящегося в емкостях регулируются санитарным, в том числе гражданским, жилищным законодательством. Критерием разграничения атмосферного воздуха и иного воздуха служит естественная связь первого с природной средой.

Атмосферный воздух является одним из основных жизненно важных элементов природы. Прежде всего он служит незаменимым источником кислорода, необходимого для существования всего живого на Земле. При характеристике особой важности воздуха в жизни человека подчеркивается, что человек может прожить без воздуха лишь несколько минут.

У атмосферного воздуха и атмосферы в целом множество других экологически и социально полезных свойств. Он является проводником энергии Солнца, служит защитой от губительных космических излучений, образует основу климатических и погодных условий на Земле. В экономической деятельности общества атмосфера интенсивно эксплуатируется как транспортная коммуникация. Наконец, атмосфера - это среда для удаления газообразных и пылевидных отходов человеческой деятельности.

Особенностью правового режима атмосферного воздуха является то, что в силу физических свойств он не может быть объектом права собственности, поскольку к нему не применимы традиционные полномочия собственника. Он не может быть индивидуализирован для того, чтобы стать объектом права собственности.

Не являясь собственником атмосферного воздуха, находящегося в конкретный момент над его территорией, государство имеет на него суверенные права. Эти права вытекают из принадлежности государству его естественной природной среды. Любое государство в пределах своего воздушного пространства пользуется всеми правами территориального верховенства, государственного суверенитета, исключительным правом на использование атмосферы. В соответствии с Воздушным кодексом РФ Российская Федерация обладает полным и исключительным суверенитетом в отношении воздушного пространства РФ. Под воздушным пространством РФ понимается воздушное пространство над территорией РФ, в том числе воздушное пространство над внутренними водами и территориальным морем (ст. 1).

Пространственная сфера действия законодательства об охране атмосферного воздуха определяется пределами государственного суверенитета России над своим воздушным пространством. Охрана атмосферного воздуха должна обеспечиваться в пределах практически возможного использования воздушного пространства или практического воздействия на состояние атмосферы. В определенной мере граница действия законодательства определяется возможным высотным пределом, который достигают самолеты или иные летающие устройства. Однако известно, что вредное воздействие на состояние озонового слоя Земли оказывается при эксплуатации **озоноразрушающих** веществ на объектах, расположенных на земле.

Как никакой другой природный ресурс, атмосферный воздух, “не признающий” политических границ, образует единую в глобальном масштабе среду жизни.

Если в отношении таких природных объектов, как земля, недра, воды, животный мир, предмет правового регулирования включает и регулирование использования и охраны, то регулирование использования атмосферного воздуха может быть осуществлено лишь в самой малой степени. Так, ст. 40 и 41 Закона “Об охране атмосферного воздуха” предусматривают регулирование потребления атмосферного воздуха для промышленных и иных народнохозяйственных нужд. При проектировании предприятий, сооружений и других объектов, а также при создании и совершенствовании технологических процессов и оборудования должны предусматриваться меры, обеспечивающие минимально необходимое потребление атмосферного воздуха для производственных нужд. Потребление воздуха для производственных нужд может быть ограничено, приостановлено или запрещено органами, осуществляющими государственный контроль за охраной атмосферного воздуха, в случае, когда это приводит к изменениям состояния атмосферного воздуха, оказывающим вредное воздействие на здоровье людей, растительный и животный мир.

Хотя на практике не устанавливается особых ограничений на забор воздуха для технологических нужд, атмосферный воздух как природный ресурс эксплуатируется весьма интенсивно. Например, современный реактивный лайнер при перелете из Европы в Америку за 8 часов полета потребляет столько кислорода, сколько за это же время могут выделить 25 тыс. га леса. Воздух является необходимым элементом производственных процессов и иной хозяйственной деятельности человека.

Наряду с Законом РСФСР “Об охране атмосферного воздуха”, отношения по охране атмосферного воздуха регулируются Законом “Об охране окружающей природной среды”, Федеральным законом “Об экологической экспертизе” и другими нормативными актами.

Поскольку в процессе антропогенной деятельности на состояние атмосферного воздуха оказываются химические, физические и биологические воздействия, законодательство регулирует соответствующие отношения по его охране. Причем такие воздействия на состояние окружающей среды, как физические (шум, электромагнитные поля), регулируются преимущественно именно в рамках воздухоохранительного права. **Основными правовыми средствами охраны атмосферного воздуха** являются нормирование качества атмосферного воздуха, предельно допустимых воздействий со стороны отдельных источников, регулирование размещения источников вредных воздействий на атмосферу, экологическая экспертиза проектов предприятий и иных объектов, эксплуатация которых сопровождается загрязнением атмосферы, разрешительный порядок вредных воздействий на состояние атмосферного воздуха. Как видно, все это имеет целью предупреждение деградации атмосферы под воздействием человеческой деятельности.

К специфическим требованиям законодательства об охране атмосферного воздуха относится регулирование воздействия на погоду и климат (ст. 42 Закона “Об охране атмосферного воздуха”). Действия, направленные на искусственные изменения состояния атмосферы и атмосферных явлений в народнохозяйственных целях, могут осуществляться только по разрешениям специально уполномоченных на то государственных органов и лишь при условии, что это не приведет к неблагоприятному воздействию на погоду и климат. Такие воздействия на погоду проводятся в сельскохозяйственных и иных общественно значимых целях - например, для предупреждения выпадения града или дождя или, наоборот, для стимулирования осадков.

В воздухоохранительном законодательстве регламентируются все виды деятельности, сопровождаемой вредным воздействием на атмосферу,

Современный Гуманитарный Университет



включая:

- размещение, проектирование, строительство и ввод в эксплуатацию новых и реконструированных предприятий, сооружений и других объектов, совершенствование существующих и внедрение новых технологических процессов и оборудования и их эксплуатацию;
- проектирование, производство и эксплуатацию автомобилей, самолетов, судов, других передвижных средств и установок;
- размещение и развитие городов и других населенных пунктов;
- применение средств защиты растений, стимуляторов их роста, минеральных удобрений и других препаратов, применение которых разрешается в народном хозяйстве;
- добычу полезных ископаемых, взрывные работы, размещение и эксплуатацию терриконов, отвалов и свалок.

В законодательстве предусматривается ряд запретительных мер, связанных с охраной атмосферного воздуха. В частности:

- не допускается производство и эксплуатация транспортных и иных передвижных средств и установок, в выбросах которых содержание загрязняющих веществ превышает установленные нормативы;
- не допускается размещение в жилых домах производств промышленного характера, а также оборудования, являющегося источником повышенного шума и вибрации;
- запрещается ввод в эксплуатацию новых и реконструированных предприятий, сооружений и других объектов, не удовлетворяющих требованиям по охране атмосферного воздуха.

На практике такие запреты далеко не всегда соблюдаются. По имеющимся данным, даже вновь вводимые в эксплуатацию предприятия, как правило, не обеспечивают соблюдения установленных требований. Они функционируют на основе временно согласованных нормативов выбросов загрязняющих веществ, т.е. допускается заведомое нарушение нормативов предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в атмосфере.

## **1.6. Особенности правового режима лесов и растительного мира вне лесов**

Отношения по поводу лесов и дикого растительного мира вне лесов в российском законодательстве традиционно регулируются разным законодательством: лесным законодательством и законодательством о растительном мире вне лесов. И хотя в естественнонаучном смысле эти природные объекты суть растительный мир, в юридическом смысле они считаются разными природными объектами.

**Растительный мир** - это совокупность диких растений (наземных и водных), произрастающих в состоянии естественной свободы на территории государства, а также в пределах его континентального шельфа. Обратим внимание на то, что к растительному миру относятся только дикие растения, т.е. экологически связанные с остальной природой. Соответственно, культурные растения, выращиваемые человеком для потребления, не являются частью растительного мира. Отношения по поводу этих растений регулируются аграрным, а также гражданским законодательством.

### **1.6.1. Особенности правового режима лесов**

**Правовое понятие леса** определено Лесным кодексом РФ - лес представляет собой совокупность лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей природной среды, имеющей важное экологическое, экономическое и социальное значение. Такое понимание исходит из понятия леса в контексте экологических связей данного природного

Современный Гуманитарный Университет

объекта с другими. Существенным дефектом этого понятия является то, что в нем не учитывается принцип дифференциации отраслей законодательства об использовании и охране природных ресурсов - земли, животного мира, вод и др.

Юридическое понятие "лес", основывающееся на анализе сферы действия лесного законодательства и содержания института права лесопользования, может быть определено как совокупность всех растительных организмов, древесных, кустарниковых, травянистых и других растений (мхов, лишайников и т.п.). Следует уточнить, что речь идет о совокупности названных видов, произрастающих в пределах земель лесного фонда Российской Федерации; в лесах, не входящих в лесной фонд, расположенных на землях обороны; городских лесах; древесно-кустарниковой растительности, расположенной на землях:

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

В соответствии с Лесным кодексом РФ названные виды лесов и древесно-кустарниковой растительности являются объектами регулируемых им лесных отношений.

Таким образом, лесное законодательство регулирует отношения по использованию и охране лесной и древесно-кустарниковой растительности как на землях лесного фонда, так и на иных землях. В свою очередь, в состав земель лесного фонда входят два вида земель - лесные и нелесные. К **лесным землям** относятся земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления (вырубки, гари, погибшие древостои, редины, пустыри, прогалины, площади, занятые питомниками, несомкнувшимися лесными культурами, и иные). К **нелесным землям** относятся земли, предназначенные для нужд лесного хозяйства (земли, занятые просеками, дорогами, сельскохозяйственными угодьями, и другие земли), а также иные земли, расположенные в границах лесного фонда (земли, занятые болотами, каменистыми россыпями, и другие неудобные для использования земли) (ст. 8 ЛК РФ).

При регулировании отношений собственности, пользования и охраны лесов и растительного мира вне лесов законодательство учитывает функции, выполняемые растительным миром в природе и в обществе. В частности, леса и растительный мир вне лесов обладают **средообразующими, водоохранными**, защитными, санитарно-гигиеническими, оздоровительными и иными полезными природными свойствами. Так, леса создают почву, смягчают климат, предотвращают наводнения, сохраняют влагу, противодействуя засухам, уменьшают эрозионное воздействие дождей, удерживают почву на склонах и предохраняют реки и морские побережья от заиления. Кроме того, особо следует подчеркнуть экономическое значение леса и иной растительности для удовлетворения потребностей человека.

Исходя из экологической, экономической, духовной и иной значимости лесов и растительного мира вне лесов, а также сохранения биологического разнообразия, законодательство основывается на принципе, согласно которому правовой охране подлежат все виды диких растений, независимо от того, являются ли они полезными или вредными.

Особенностью правового режима лесов является то, что лесной фонд и

леса, расположенные на землях обороны, находятся в федеральной собственности. Часть лесного фонда может быть передана федеральным законом в собственность субъектов РФ. Собственник же в соответствии с Лесным кодексом РФ несет бремя затрат на охрану, защиту, воспроизводство и организацию рационального использования принадлежащих ему объектов лесных отношений. Он же имеет право на получение доходов от использования лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд.

С учетом экологически и социально значимых функций лесов в лесном фонде выделяются леса первой, второй и третьей групп. Одновременно леса первой группы разделяются по категориям **защитности**. В лесном законодательстве определены критерии отнесения тех или иных лесов к указанным группам.

В соответствии со ст. 56 ЛК РФ к **лесам первой группы** относятся наиболее экологически и социально ценные леса, основным назначением которых является выполнение **водоохранных**, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных, иных функций, а также леса особо охраняемых природных территорий. Леса первой группы разделяются на следующие категории **защитности**:

- запретные полосы лесов по берегам рек, озер, водохранилищ и других водных объектов;
- запретные полосы лесов, защищающие нерестилища ценных промысловых рыб;
- **противоэрозионные** леса;
- защитные полосы лесов вдоль железнодорожных магистралей, автомобильных дорог федерального, республиканского и областного значения;
- государственные защитные лесные полосы;
- ленточные боры;
- леса на пустынных, полупустынных, степных, лесостепных и малолесных горных территориях, имеющие важное значение для защиты окружающей природной среды;
- леса зеленых зон поселений и хозяйственных объектов;
- леса первого и второго поясов зон санитарной охраны источников водоснабжения;
- леса первой, второй и третьей зон округов санитарной (горно-санитарной) охраны курортов;
- особо ценные лесные массивы;
- леса, имеющие научное или историческое значение;
- памятники природы;
- орехово-промысловые зоны;
- **лесоплодовые** насаждения;
- **притундровые** леса;
- леса государственных природных заповедников;
- леса национальных парков;
- леса природных парков;
- заповедные лесные участки.

К **лесам второй группы** относятся леса в регионах с высокой плотностью населения и развитой сетью наземных транспортных путей, леса, выполняющие **водоохранные**, защитные, санитарно-гигиенические, оздоровительные и иные функции, имеющие ограниченное эксплуатационное значение, а также леса в регионах с недостаточными лесными ресурсами, для сохранения которых требуется ограничение режима **лесопользования** (ст. 57 ЛК РФ).

Наконец, к **лесам третьей группы** относятся леса многолесных регионов, имеющие преимущественно эксплуатационное значение (ст. 58 ЛК РФ). Относительно использования данной группы лесов Лесной кодекс РФ

Современный Гуманитарный Университет

устанавливает требование, по которому при заготовке древесины должно обеспечиваться сохранение **экологических функций** этих лесов. В свою очередь, леса третьей группы разделяются на освоенные и резервные леса по критериям, определяемым федеральным органом управления лесным хозяйством.

Лесной кодекс РФ регулирует как отнесение лесов к группам лесов, так и перевод лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства. На практике потребность в изменении статуса лесных земель возникает в связи с решением общественно значимых задач экономического развития, например для строительства дорог, трубопроводов, линий электропередачи и т.п. Так, перевод лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, использованием лесным фондом, и (или) изъятие земель лесного фонда в лесах первой группы осуществляется Правительством РФ по представлению органа государственной власти субъекта РФ. Соответствующее решение должно быть согласовано с федеральным органом управления лесным хозяйством (ст. 63 ЛК РФ).

Основными организационно-правовыми инструментами обеспечения рационального использования и охраны лесов служат, согласно Лесному кодексу РФ, расчетная лесосека (ст. 62), государственный учет лесного фонда (ст. 67), государственный лесной кадастр (ст. 68), мониторинг лесов (ст. 69), государственные программы использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов (ст. 70), обязательная сертификация лесных ресурсов (ст. 71), лесоустройство (ст. 72), договор аренды участка лесного фонда (ст. 31-35), договор безвозмездного пользования участком лесного фонда (ст. 36), договор концессии участка лесного фонда (ст. 37), лесорубочный билет, ордер и лесной билет (ст. 42), лицензирование права **лесопользования** (ст. 81), государственный контроль за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов (ст. 76).

Поскольку лесные ресурсы относятся к возобновимым, лесное законодательство регулирует воспроизводство лесов и лесоразведение. С учетом изменений, произошедших в лесном фонде, в лесоустроительных проектах предусматривается установление объема работ по воспроизводству лесов, способов их проведения и определение воспроизводимых древесных пород. Задачи по воспроизводству лесных ресурсов определяются лесхозами федерального органа управления лесным хозяйством (ст. 89 ЛК РФ). Воспроизводство лесов, заготовка лесных семян и выращивание посадочного материала - обязанность как лесхозов, так и **лесопользователей**.

Особенностью правового регулирования отношений по поводу лесов является то, что лесное законодательство устанавливает **требования** по охране и защите лесов. Леса подлежат охране от **пожара**, незаконных рубок (порубок), нарушений установленного **порядка лесопользования** и других действий, причиняющих вред лесному фонду и не входящим в лесной фонд лесам. Одновременно стимулируется защита лесов от вредителей и болезней леса.

Характеризуя правовой режим лесов, важно отметить **особенности** использования лесных ресурсов. Один из основных видов использования - заготовка древесины. Лесной кодекс РФ **регулирует отношения** применительно к двум видам - рубкам главного **пользования** и рубкам промежуточного пользования. В отношении рубок главного пользования ЛК РФ (ст. 113) **устанавливает** требование, согласно которому заготовка древесины может осуществляться в **перестойных** и спелых древостоях. Что касается рубок промежуточного пользования, то они связаны с **рубками** ухода за лесом, выборочными санитарными рубками, **рубками** реконструкции и иными рубками

Современный Гуманитарный Университет

малоценных древостоев, а также древесно-кустарниковой растительности, теряющей защитные, водоохранные и другие функции, и прочими рубками (сплошными и санитарными рубками, расчисткой лесных площадей для строительства гидроузлов, трубопроводов, дорог, а также при проводке просек, создании противопожарных разрывов, рубками иных целей).

Принципиальным при регулировании рубок является вопрос о способах их проведения. Они зависят от группы, к которой отнесен тот или иной лес. Так, в лесах третьей группы, т.е. наиболее эксплуатируемых, рубки главного пользования должны проводиться способами, обеспечивающими своевременное восстановление этих лесов, эффективное и рациональное использование лесных ресурсов. На практике в таких лесах широко, до 90% общей площади вырубок, проводятся сплошные рубки, наиболее удобные для лесозаготовителей, но наносящие непоправимый экологический вред.

В лесах второй группы рубки главного пользования должны проводиться способами, направленными на восстановление ценных пород деревьев, сохранение природных функций лесов этой группы и позволяющими эффективно и рационально использовать лесные ресурсы.

В лесах первой группы, экологически наиболее ценных, проводятся рубки главного пользования, направленные лишь на улучшение состояния древостоев, усиление природных функций лесов этой группы, а также на своевременное и рациональное использование перестойных и спелых древостоев. Такие рубки не направлены на удовлетворение экономических интересов.

В лесах национальных парков, природных парков, особо ценных лесных массивах, лесах, имеющих научное или историческое значение, памятниках природы, орехово-промысловых зонах, в лесоплодовых насаждениях, лесопарковых частях зеленых зон, лесах первого и второго поясов зон санитарной охраны источников водоснабжения и лесах первой и второй зон округов санитарной (горно-санитарной) охраны курортов, государственных защитных лесных полосах, противоэрозионных, притундровых лесах и запретных полосах лесов, защищающих нерестилища ценных промысловых рыб, а также в кедровых лесах всех групп лесов допускаются только рубки промежуточного пользования и только прочие рубки.

В лесах государственных природных заповедников, на заповедных лесных участках допускаются только прочие рубки, соответствующие заповедному режиму. При регулировании и проведении рубок в заповедниках важно учитывать, что заповедники создаются для проведения научных исследований и их режим должен быть неприкосновенным. Человек не должен вмешиваться в естественные процессы, происходящие в экосистеме заповедника.

В горных лесах применяются способы рубок главного пользования с учетом защитного, противоэрозионного и водорегулирующего значения этих лесов.

Кроме того, при рубках и главного пользования, и промежуточного пользования заготовка древесины осуществляется в соответствии с региональными правилами рубок, или наставлениями. Такие правила (наставления) утверждаются федеральным органом управления лесным хозяйством.

Особенностями обладает правовое регулирование использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, не входящих в лесной фонд, а также использования, охраны, защиты и воспроизводства древесно-кустарниковой растительности.

Использование лесов, расположенных на землях обороны, регулируется с учетом того, что такие леса предназначены для обеспечения нужд обороны

и закрепляются за федеральным органом исполнительной власти по вопросам обороны, т.е. Министерством обороны РФ, которое и осуществляет ведение лесного хозяйства, а также обеспечивает рациональное использование, охрану, защиту и воспроизводство лесов, расположенных на закрепленных за ним землях.

Порядок ведения лесного хозяйства, а также использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных на землях обороны, определяется специальным законодательством РФ, но в соответствии с Лесным кодексом РФ. Государственный контроль за ведением лесного хозяйства, использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов, расположенных на землях обороны, проводится совместно федеральным органом управления лесным хозяйством и Минобороны России (ст. 132 ЛК РФ).

Исходя из того, что леса, расположенные на землях городских поселений, предназначены для отдыха населения, проведения культурно-оздоровительных и спортивных мероприятий, а также для сохранения благоприятной экологической обстановки, ведение лесного хозяйства, а также использование, охрана, защита и воспроизводство лесов, расположенных на таких землях, осуществляются в порядке, устанавливаемом органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с требованиями Лесного кодекса РФ. При этом в лесах, расположенных на землях городских поселений, допускается лишь проведение рубок ухода, санитарных рубок, рубок реконструкции и обновления, прочих рубок. Государственный контроль за использованием, охраной, защитой и воспроизводством "городских" лесов ведется государственными органами субъектов РФ, Федеральной лесной службой и специально уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей среды (ст. 133 ЛК РФ).

Регулируя рубки древесно-кустарниковой растительности, расположенной на землях сельскохозяйственного назначения, Лесной кодекс РФ исходит из того, что при этом должны обеспечиваться улучшение состояния растительности и выполнение ею своих функций. Такая растительность предназначена для обеспечения защиты земель от воздействия неблагоприятных природных, антропогенных и техногенных явлений посредством использования почвозащитных, водорегулирующих и иных свойств лесной растительности. Допускается проведение рубок ухода, санитарных рубок, рубок реконструкции и обновления, а также прочих рубок древесно-кустарниковой растительности.

Что касается древесно-кустарниковой растительности, расположенной на землях железнодорожного транспорта, автомобильного транспорта и землях водного фонда, предназначенной для защиты транспортными магистралями и каналов от неблагоприятных природных явлений, предотвращения загрязнения окружающей среды, снижения шумового воздействия транспорта, то Лесной кодекс РФ допускает рубки ухода, санитарные рубки, рубки реконструкции, рубки специального назначения и прочие рубки древесно-кустарниковой растительности, расположенной на соответствующих землях.

Прогрессивный опыт, накопленный в мире, показывает, что чрезмерные темпы использования лесных ресурсов в действительности не так уж необходимы. Объемы вырубki лесов могут быть значительно снижены усилением контроля за отходами и увеличением использования вторичных материалов. Для производства бумаги и упаковочного картона вместо интенсивных рубок леса многие государства всемерно используют вторичное сырье. Так, доля бумаги, полученной из макулатуры, в общем производстве бумаги составляет в Швеции - 53%, в Японии - 52%, Западной Европе - 46%, США - 45%. В этих государствах по всей территории созданы четко действующие

Современный Гуманитарный Университет

и разветвленные системы сбора макулатуры. В России существовавшая система пунктов сбора макулатуры практически разрушена. Макулатура, как правило, выбрасывается в контейнеры для бытовых отходов и вывозится на свалки или сжигается.

### **1.6.2. Особенности правового режима растительного мира вне лесов**

Наиболее полно регулирование использования и охраны растительного мира осуществлено в лесном законодательстве. Что же касается растительного мира вне лесов, то отношения по поводу его объектов фрагментарно регулируются земельным, водным, горным законодательством, законодательством об особо охраняемых природных территориях. Так, Водный кодекс РФ (ст. 92) устанавливает обязанность водопользователей не допускать ухудшения среды обитания растительного мира. Для сохранения и восстановления редких и исчезающих видов растений, в том числе ценных видов в хозяйственном, научном и культурном отношении, Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" (ст. 22) предусматривает создание ботанических государственных заказников, а в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира - дендрологических парков и ботанических садов. Редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды растений заносятся в Красную книгу РФ, в которой предусмотрен режим их использования и охраны.

Нормативные правовые акты регулируют деятельность по сбору и реализации сырья из дикорастущих лекарственных растений (кроме растений, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу РФ). В соответствии с Положением о лицензировании деятельности по сбору и реализации сырья из дикорастущих лекарственных растений, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 8 февраля 1996 г., такая деятельность может проводиться юридическими и физическими лицами лишь на основании лицензии. Лицензирование осуществляют органы исполнительной власти субъектов РФ.

Важное экологическое значение, наряду с экономическим, имеют для охраны растительного мира Постановления Правительства РФ от 17 мая 1995 г. "О неотложных мерах по охране лесов и оленьих пастбищ от пожаров в 1995 году" и от 26 февраля 1992 г. "О нормативах возмещения потерь сельскохозяйственного производства при изъятии, уничтожении или порче оленьих пастбищ".

Уже в 70-е гг. ученые обосновали необходимость принятия самостоятельного Закона "Об охране и использовании внелесной растительности". А.Б. Искоян, посвятившая свое исследование охране растительного мира, считает, что таким Законом следует:

- установить экологически обоснованные правила и нормы по охране, рациональному использованию и воспроизводству растительного мира;
- ввести запреты и ограничения на пользование растительным миром, включая ограничения сбора диких растений, их цветов и т.п. для нужд населения и народного хозяйства, а также для ботанических коллекций и иных научных целей;
- предусмотреть меры по предотвращению и пресечению самовольного пользования и иных нарушений порядка пользования растительным миром;
- установить меры, обеспечивающие сохранение благоприятной среды произрастания диких растений, а также иные меры.

### 1.7. Особенности правового режима животного мира

**Юридическое понятие животного мира** определено в Федеральном законе “О животном мире”. Это - совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации. Таким образом, в **юридическом** отношении животные признаются дикими, если они:

- а) являются компонентами окружающей среды;
- б) находятся в состоянии естественной свободы.

Под охрану Закона “О животном мире” берутся не только животные, относящиеся к объектам охоты и рыболовства, но и все другие животные, находящиеся в условиях естественной свободы. Отношения в области охраны и использования объектов животного мира, содержащихся в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания в целях сохранения ресурса и генетического фонда объектов животного мира и в иных научных и воспитательных целях, регулируются названным Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, а также законами и нормативными правовыми актами субъектов РФ. Речь идет об объектах животного мира, выращиваемых, к примеру, в рыбопитомниках, которые на каком-то этапе **интродуцируются** в природную среду.

Домашние животные, а также дикие животные, содержащиеся в неволе (в зоопарках, аквариумах и т.п.), не являются объектами животного мира в смысле законодательства об окружающей среде. Отношения по поводу таких видов животных регулируются аграрным, гражданским и иным законодательством.

Животный мир издавна служит людям в качестве источника пищевых продуктов, промышленного и лекарственного сырья, других материальных ценностей, необходимых для удовлетворения потребностей человека. В преамбуле Федерального закона “О животном мире” животный мир объявляется достоянием народов Российской Федерации, неотъемлемым элементом природной среды и биологического разнообразия Земли, возобновляющимся природным ресурсом, важным регулирующим и стабилизирующим компонентом биосферы, всемерно охраняемым и рационально используемым для удовлетворения духовных и материальных потребностей граждан России.

Законодательство о животном мире не предусматривает частной собственности на объекты животного мира. Животный мир в пределах территории России является государственной собственностью. Одной из характерных особенностей животного мира является миграция его объектов через границы субъектов РФ и государственную границу.

В соответствии с Конституцией РФ вопросы владения, пользования и распоряжения животным миром на территории Российской Федерации относятся к совместному ведению РФ и субъектов Федерации. Вопросы, не отнесенные к исключительному ведению России и совместному ведению РФ и ее субъектов, относятся в соответствии с ч. 4 ст. 76 Конституции к предмету собственного правового регулирования субъектов РФ.

Исходя из международно-правовой концепции сохранения биоразнообразия, формируемое российское законодательство о животном мире основывается на принципе устойчивого существования и устойчивого использования животного мира. Под устойчивым существованием животного мира в Законе “О животном мире” понимается существование объектов

Современный Гуманитарный Университет



животного мира в течение неопределенно длительного времени. Устойчивым использованием объектов животного мира признается использование объектов животного мира, которое не приводит в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия животного мира и при котором сохраняется способность животного мира к воспроизводству и устойчивому существованию.

Основными организационно-правовыми инструментами регулирования охраны и использования животного мира в соответствии с Законом «О животном мире» являются государственный учет, государственный кадастр (ст. 14), государственный мониторинг объектов животного мира (ст. 15), нормирование в области использования и охраны животного мира и среды его обитания (ст. 17), государственные программы по охране объектов животного мира и среды их обитания (ст. 18), экологическая экспертиза (ст. 20), государственный контроль в данной области (ст. 16).

Основные требования по охране и использованию животного мира направлены на:

- сохранение видового многообразия животного мира;
- охрану среды обитания, условий размножения и путей миграции животных;
- сохранение целостности естественных сообществ животных;
- научно обоснованное, рациональное использование и воспроизводство животного мира;
- регулирование численности животных в целях предупреждения вреда окружающей среде и народному хозяйству.

Правовое регулирование использования и охраны объектов животного мира осуществляется посредством установления видов и способов пользования животным миром, установления ограничений и запретов на использование объектов животного мира, охраны среды обитания объектов животного мира. В частности, сохранение объектов животного мира может быть достигнуто путем изменения вида пользования животным миром с запрещением изъятия объектов животного мира из среды обитания и организации использования этих объектов без изъятия в культурно-просветительных, рекреационных и эстетических целях, включая организацию экологического туризма.

По представлению соответствующего специально уполномоченного государственного органа по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания исполнительные органы РФ и субъектов РФ в пределах их компетенции вправе принять решение об ограничении, приостановлении или полном запрете на определенных территориях и в акваториях или на определенные сроки осуществления отдельных видов пользования животным миром, а также пользования определенными объектами животного мира (ст. 21 Закона «О животном мире»).

Так как возможности сохранения объектов животного мира и среды их обитания во многом зависят от условий осуществления разнообразной хозяйственной деятельности человека, регулирование соответствующих отношений особо предусмотрено в гл. 3 Федерального закона «О животном мире». Здесь установлено общее правило, в соответствии с которым любая деятельность, влекущая за собой изменение среды обитания объектов животного мира и ухудшение условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, должна осуществляться с соблюдением требований, обеспечивающих охрану животного мира. Хозяйственная деятельность, связанная с использованием объектов животного мира, должна осуществляться таким образом, чтобы разрешенные к использованию объекты животного мира не ухудшали собственную среду обитания и не причиняли вреда сельскому, водному и лесному хозяйству.

Современный Гуманитарный Университет

Важным для обеспечения охраны животного мира является требование закона о том, что при размещении, проектировании и строительстве аэродромов, железнодорожных, шоссейных, трубопроводных и других транспортных магистралей, линий электропередачи и связи, а также каналов, плотин и иных гидротехнических сооружений должны разрабатываться и осуществляться мероприятия, обеспечивающие сохранение путей миграции объектов животного мира и мест их постоянной концентрации, в том числе в период размножения и зимовки.

Общие положения рассматриваемого Закона развиты в Постановлении Правительства РФ от 13 августа 1996 г., утвердившем «Требования по предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, трубопроводов, линий связи и электропередачи». Требования регламентируют производственную деятельность в целях предотвращения гибели объектов животного мира, обитающих в условиях естественной свободы, в результате изменения среды обитания и нарушения путей миграции; попадания в водозаборные сооружения, узлы производственного оборудования, под движущийся транспорт и сельскохозяйственные машины; столкновения с проводами и электрошока, воздействия **элекромагнитных** полей, шума, вибрации.

С учетом специфичности вредных воздействий достаточно полно в названном постановлении регламентированы требования по охране животного мира при осуществлении сельскохозяйственных, лесопромышленных и **лесохозяйственных**, промышленных и **водохозяйственных** производственных процессов, эксплуатации транспортных магистралей и объектов, трубопроводов, при проектировании, строительстве и эксплуатации линий связи и электропередачи.

С целью предупреждения неблагоприятных последствий для животного мира и окружающей среды в законодательстве регулируются отношения по интродукции объектов животного мира в новые для себя экосистемы. Акклиматизация новых для фауны РФ объектов животного мира, переселение объектов животного мира в новые места обитания, а также мероприятия по гибридизации объектов животного мира допускаются только по разрешению соответствующих специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды обитания при наличии заключения компетентных научных организаций с учетом требований по охране окружающей среды.

По экологическим и экономическим соображениям общество заинтересовано также в регулировании численности объектов животного мира. Закон «О животном мире» предусматривает, что объекты животного мира, численность которых подлежит регулированию, а также порядок регулирования определяются специально уполномоченным государственным органом по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды обитания. Регулирование численности отдельных объектов животного мира должно осуществляться способами, исключающими причинение вреда другим объектам животного мира и обеспечивающими сохранность среды их обитания, с учетом заключений научных организаций, решающих проблемы в данной области, и по согласованию со специально уполномоченными государственными органами, осуществляющими охрану земельных, водных и лесных ресурсов.

Наиболее распространенными видами пользования животным миром являются охота и рыболовство. Возможности по предупреждению истощения животного мира в значительной степени связаны с регулированием осуществления этих видов деятельности.

Современный Гуманитарный Университет

**Охота** определяется как разрешенный законом вид деятельности, производимый лицом, имеющим право на охоту, и заключающийся в преследовании с целью добычи и в добыче (отстрел, отлов) диких зверей и птиц, находящихся в состоянии естественной свободы. Охота включает промысловое добывание диких зверей и птиц, а также любительскую и спортивную охоту. Нахождение в охотничьих угодьях с оружием, собаками, ловчими птицами, капканами и другими орудиями охоты либо с добытой продукцией приравнивается к охоте.

Правовое регулирование охоты осуществляется на основе как Закона "О животном мире", так и некоторых специальных нормативных актов, включая Положение об охоте и охотничьем хозяйстве, утвержденное Постановлением Правительства РСФСР от 10 октября 1960 г. (с последующими изменениями и дополнениями), Типовые правила охоты в РСФСР (1988 г.) и др.

Правом охоты с охотничьим огнестрельным оружием, другими разрешенными орудиями охоты, а также с охотничьими собаками и ловчими птицами пользуются все граждане РФ, достигшие 18 лет, являющиеся членами обществ охотников, сдавшие испытания по охотничьему минимуму и уплатившие государственную пошлину в установленном размере.

Члены обществ охотников имеют право осуществлять любительскую и спортивную охоту с соблюдением установленных правил:

- в угодьях, в которых охотничье хозяйство ведется учреждениями и организациями этих обществ;
- в угодьях, в которых охотничье хозяйство ведется другими предприятиями и учреждениями, с разрешения их администрации;
- а также в других охотничьих угодьях с разрешения государственных органов управления охотничьим хозяйством.

Удостоверением на право любительской и спортивной охоты служат;

- охотничий членский билет с отметками о сдаче испытаний по охотничьему минимуму и об оплате государственной пошлины;
- путевка, выданная обществом в установленном порядке и
- лицензия на отстрел или отлов соответствующего вида и количества животных с указанием срока их отстрела (отлова) и места охоты.

Членские охотничьи билеты выдаются республиканскими союзами обществ охотников и рыболовов и их местными органами, другими уполномоченными организациями.

Отстрел и отлов диких зверей и птиц при любительской и спортивной охоте производится по установленным нормам.

В целях сохранения и воспроизводства диких зверей и птиц специально уполномоченные государственные органы по регулированию использования животного мира на территории охотничьих угодий могут ограничить или полностью запретить на определенные сроки добычу отдельных видов животных, применение некоторых видов орудий охоты и т.д.

**Объекты охоты** - дикая фауна, находящаяся в состоянии естественной свободы и входящая в государственный охотничий фонд. Перечень объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, исходя из их статуса, численности, традиций в использовании, видов и качества получаемой продукции, составляется специально уполномоченным государственным органом по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира по согласованию с исполнительными органами субъектов РФ. Такой перечень утверждается Правительством РФ.

Перечень объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты утвержден постановлением Правительства РФ от 26 дек. 1995 г.

Сроки охоты устанавливаются Правительством РФ. Правила охоты содержат перечень животных, охота на которых полностью запрещена или

ограничивается какими-либо сроками. Этот перечень дополняется местными правилами.

Охотничье хозяйство - отрасль народного хозяйства. Его составными частями являются государственный охотничий фонд и охотничьи угодья. **Государственный охотничий фонд** - совокупность зверей и птиц, находящихся на территории охотничьих **угодий** и служащих объектами охоты или воспроизводства с целью охоты. К охотничьим угодьям отнесены все земельные, лесные, водные площади, служащие местом обитания диких зверей и птиц, входящих в состав охотничьего фонда.

Наиболее общим специальным актом, регулирующим рыболовство, является Положение об охране рыбных запасов и о регулировании рыболовства в водоемах СССР, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 15 сентября 1958 г. (с изменениями и дополнениями).

Различается рыболовство промысловое, спортивное и любительское. Причем в законодательстве не установлены формальные критерии, разграничивающие спортивное и любительское рыболовство. Отсутствуют в нем и различия в их правовом регулировании.

Все водоемы, которые используются или могут использоваться для промысловой добычи рыбы либо имеют значение для воспроизводства рыбных запасов, считаются **рыбохозяйственными**. Перечень водных объектов, предназначенных для сохранения воспроизводства и добычи рыбных ресурсов, определяется Правительством РФ и исполнительными органами субъектов РФ.

Правилами рыболовства по отдельным **рыбохозяйственным** водоемам и водным бассейнам определяются место, **сроки** лова рыбы и других водных животных, перечень запрещенных к отлову ценных рыб, нормы вылова ценных пород рыбы на одного гражданина, список разрешенных и запрещенных орудий лова и другие требования.

Промысловая добыча производится на **рыбохозяйственных** участках, предоставляемых в пользование по договорам и лицензиям юридическим и физическим лицам.

Любительский и спортивный лов рыбы осуществляется для личного потребления бесплатно во всех водоемах, за исключением заповедников, рыбопитомников, прудовых и других культурных рыбных хозяйств, с соблюдением установленных правил рыболовства и водопользования.

Важнейшим организационно-правовым средством обеспечения рационального использования и охраны животного мира является государственный контроль. Он организован с нарушением принципа, установленного Законом "О животном мире" (ст. 12), согласно которому недопустимо совмещение деятельности по осуществлению государственного контроля за использованием и охраной животного мира и среды его обитания с деятельностью по **использованию** объектов животного мира. Функционирующие в системе **Минсельхозпрода** РФ департаменты по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов и рыболовству как специально уполномоченные государственные органы управления использованием и охраной животного мира связаны непосредственно с использованием охотничьих и рыбных ресурсов.

Важную роль в развитии охотничьего и рыболовного спорта играет Российская ассоциация обществ охотников и рыболовов, их союзов, предприятий и организаций (**Росохотрыболовсоюз**). В соответствии с постановлением Президиума Верховного Совета РФ от 7 июня 1993 г. Росохотрыболовсоюз является генеральным пользователем **охотничье-рыболовных** угодий РФ - ведущей в Российской Федерации организацией в области развития спортивной и любительской охоты и рыболовного спорта с

Современный Гуманитарный Университет

сохранением за ним права выдачи охотникам и рыболовам членских охотничье-рыболовных билетов, путевок на охоту, рыбалку и иной отдых.

Росохотрыболовсоюз в настоящее время располагает 3,5 тыс. охотничье-рыболовных хозяйств, 7 тыс. охотничьих и рыболовных баз, охотничьими угодьями.

## **2. ОСОБО ОХРАНЯЕМЫЕ ПРИРОДНЫЕ ТЕРРИТОРИИ: ПОНЯТИЕ, СОСТАВ, ЦЕЛИ СОЗДАНИЯ И ПРАВОВОЙ РЕЖИМ**

### **2.1. Особо охраняемые природные территории: история, цели образования, виды**

Хотя на всей территории государства устанавливается в основном единый, общий правовой режим природопользования, охраны природы и отдельных природных ресурсов, некоторые территории и объекты имеют особый режим. На основе анализа действующего законодательства можно выделить три категории особо охраняемых территорий:

- экологически неблагоприятные территории (зоны чрезвычайной экологической ситуации, зоны экологического бедствия);

- разного рода санитарные и защитные зоны (санитарно-защитные зоны, создаваемые между предприятиями и жилыми домами; водоохранные зоны (полосы) рек, озер и водохранилищ; округа санитарной (горно-санитарной) охраны курортов и лечебно-оздоровительных местностей; зоны санитарной охраны источников водоснабжения; запретные полосы лесов по берегам водных объектов и др.);

- особо охраняемые природные территории в собственном смысле.

Каждая из названных категорий имеет свой правовой режим, определяемый с учетом целей, для которых соответствующие территории объявляются особо охраняемыми.

Вопросы правового режима экологически неблагоприятных территорий рассмотрены в **главе 3 настоящей юниты**, режим зон санитарной охраны рассмотрен в юните 1 (раздел об экологическом нормировании). Данная глава в основном посвящена изучению вопроса о заповедниках, национальных парках, заказниках и иных особо охраняемых природных территориях и о видах животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, как объектах, находящихся под особой охраной.

Общественная потребность выделения данной категории территорий и объектов для особой охраны определяется рядом причин и интересов. При ретроспективной оценке развития правовых мер относительно выделения территорий особой охраны в России можно определить основные из них - экологические, экономические, рекреационные, здравоохранительные, научные, культурные. В Древней Руси выделение таких территорий как особо охраняемых диктовалось также военными соображениями.

Объявление особого режима использования и охраны **природных ресурсов** на отдельных территориях получило в России **название заповедования** ("заповедный" — неприкосновенный, **запретный**). Объявление территории или природных объектов **заповедными** означало установление ограничения или полного запрета их использования. **Заповедование** как способ охраны природы и **решения** иных государственных задач развивалось в России давно. **Потребность** в этом появилась несколько веков назад. Уже с XVI в. **был** установлен заповедный характер оборонительных лесных **засек**, которые служили средством защиты от набегов татар. ("**Засека**" - это преграда из срубленных и наваленных деревьев.) **Законодательством** того времени строго запрещалась вырубка деревьев в **засечной** черте. Такие леса охранялись

Современный Гуманитарный Университет

специальными сторожами.

Заповедование служило не только защите личных интересов царя, но и явилось средством защиты экономических интересов государства. Так, именно казенные интересы заставили Московское правительство объявить заповедными с середины XVII в. целые районы Сибири. Это было связано с тем, что становился хищнически популярный в то время соболиный промысел, и это привело к сокращению численности соболей. Соболиная охота в этих местах была запрещена. Петр 1 своими указами запретил уничтожать леса вдоль рек, удобных для лесосплава. Он же объявил заповедными некоторые особо ценные леса и деревья.

Схема 1. Правовой режим заповедования

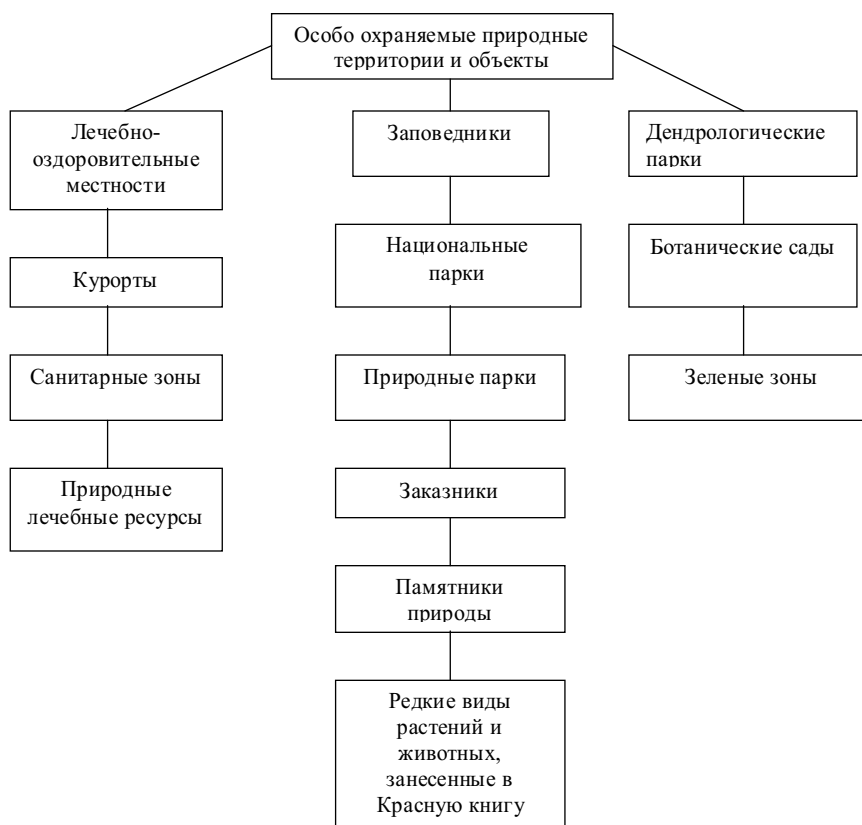


Круг интересов общества и государства, которые учитываются при развитии системы особо охраняемых природных территорий и объектов на современном этапе, гораздо шире, чем в древности. Эти интересы в основном обозначаются в законодательстве, регулирующем режим таких территорий. Так, в соответствии с Федеральным законом “Об особо охраняемых природных территориях”, **особо охраняемые природные территории** представляют собой участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение.

Одновременно, при учреждении того или иного вида особо охраняемых природных территорий, планируется удовлетворение определенных общественных интересов. Рассмотрим их применительно к отдельным видам таких территорий. В соответствии со ст. 2 Закона “Об особо охраняемых природных территориях” с учетом особенностей режима этих территорий и статуса находящихся на них природоохранных учреждений различаются следующие виды указанных территорий.

А. Государственные природные заповедники, в том числе биосферные. Особо охраняемые природные комплексы и объекты (земля, воды, недра, растительный и животный мир) на территории заповедника имеют природоохранное, научное, **эколого-просветительское** значение как образцы естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира. **Государственные природные заповедники** являются природоохранными, научно-исследовательскими и **эколого-просветительскими** учреждениями, имеющими целью сохранение и изучение естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем. Государственные природные биосферные заповедники создаются в целях проведения научных исследований, экологического мониторинга, а также апробирования и внедрения методов рационального природопользования, не разрушающих окружающую природную среду и не истощающих биологические ресурсы.

**Схема 2. Виды особо охраняемых природных территорий и объектов**



**Б. Национальные парки** являются природоохранными, **эколого-просветительскими** и научно-исследовательскими учреждениями, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма.

**В. Природные парки** – это природоохранные рекреационные учреждения, находящиеся в ведении субъектов Российской Федерации, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях.

**Г. Государственные природные заказники** - это территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов и их компонентов и поддержания экологического баланса. Государственные природные заказники могут иметь различный профиль, в том числе быть:

- комплексными (ландшафтными), предназначенными для сохранения и восстановления природных комплексов (природных ландшафтов);

- биологическими (ботаническими и зоологическими), предназначенными для сохранения и восстановления редких и исчезающих видов растений и животных, в том числе ценных видов в хозяйственном, научном и культурном отношениях;

- палеонтологическими, предназначенными для сохранения ископаемых объектов;

- гидрологическими (болотными, озерными, речными, морскими), предназначенными для сохранения и восстановления ценных водных объектов и экологических систем;

- геологическими, предназначенными для сохранения ценных объектов и комплексов неживой природы.

**Д. Памятники природы** - это уникальные, невозполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения.

**Е. Дендрологические парки и ботанические сады** являются природоохранными учреждениями, в задачи которых входит создание специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществление научной, учебной и просветительской деятельности.

**Ж. Лечебно-оздоровительные местности и курорты** - территории (акватории), пригодные для организации лечения и профилактики заболеваний, а также отдыха населения, и обладающие природными лечебными ресурсами (минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, пляжи, части акваторий и внутренних морей, другие природные объекты и условия). Лечебно-оздоровительные местности и курорты выделяются в целях их рационального использования и обеспечения сохранения их природных лечебных ресурсов и оздоровительных свойств.

**З. Зеленые зоны.** Хотя в Законе “Об особо охраняемых природных территориях” зеленые зоны городов, в том числе лесопарковые защитные пояса, не выделены в качестве самостоятельного вида особо охраняемых природных территорий, но по существу они являются таковыми. В Законе “Об охране окружающей природной среды” этот вид включен в раздел “Особо охраняемые природные территории”. **Зеленые зоны** выполняют **средозащитные (средообразующие, экологические)**, санитарно-гигиенические и рекреационные функции.



И. К природным объектам особой охраны относятся также редкие и находящиеся под угрозой исчезновения растения и животные. Их охрана преследует цель сохранения биологического разнообразия.

Специфические категории особо охраняемых природных территорий могут быть предусмотрены **природоресурсным** законодательством. Так, в Водном кодексе РФ (ст. 118) говорится о том, что Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ могут быть установлены следующие категории особо охраняемых водных объектов:

- участки внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации;
- водно-болотные угодья;
- водотоки и водоемы, отнесенные к уникальным природным ландшафтам;
- зоны охраны истока или устья водных объектов;
- места нереста ценных видов рыб;
- иные категории водных объектов, рассматриваемых в неразрывной связи с лесами, животным миром и другими природными ресурсами, подлежащими особой охране.

Развитие системы особо охраняемых природных территорий в России теснейшим образом связано с обеспечением соблюдения и защиты права каждого на благоприятную окружающую среду. Окружающую среду можно считать благоприятной, если ее состояние соответствует установленным в **природоохранительном** законодательстве критериям, стандартам и нормативам, касающимся ее чистоты (незагрязненности), **ресурсоемкости** (неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия и эстетического богатства. В значительной степени характеристики благоприятной окружающей среды, связанные с поддержанием видового разнообразия и эстетического богатства, обеспечиваются именно посредством объявления природных территорий и объектов особо охраняемыми.

Система особо охраняемых природных территорий в России находится в постоянном развитии. На январь 1996 г. в природно-заповедный фонд России входило 93 государственных природных заповедника (из них 87 находилось в ведении **Минприроды** России, 6 - в ведении Российской Академии Наук, Госкомвуза России и **Минлесхоза** Башкортостана), в том числе 18 биосферных, 30 национальных природных парков, 540 заказников, 1347 памятников природы. В соответствии с Указом Президента РФ от 2 октября 1992 г. "Об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации" **предусматривается** расширение площадей государственных природных заповедников и национальных природных парков до 3% площади Российской Федерации.

## **2.2. Законодательство об особо охраняемых природных территориях и объектах**

В Российской Федерации имеется достаточно развитое законодательство об особо охраняемых природных территориях. Оно включает Закон "Об охране окружающей природной среды", Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях", Федеральный закон "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах".

Новацией развивающегося земельного законодательства явилось выделение в Земельном кодексе РСФСР земель природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и **историко-культурного** назначения (ст. 4). Правовой режим этих разновидностей земель регулируется в **разд. VI ЗК РСФСР**.

К землям природоохранного назначения относятся земли заказников (за исключением охотничьих), запретных и **нересто-охраненных** полос; земли,

Современный Гуманитарный Университет

занятые лесами, выполняющими защитные функции, другие земли в системе охраняемых природных территорий; земли памятников природы.

К землям природно-заповедного фонда относятся земли заповедников, памятников природы, природных (национальных) и дендрологических парков, ботанических садов.

К землям оздоровительного назначения относятся земельные участки, обладающие природными лечебными факторами (минеральными источниками, залежами лечебных грязей, климатическими и другими условиями), благоприятными для организации профилактики и лечения.

Землями рекреационного назначения признаются выделенные в установленном порядке участки земли, предназначенные и используемые для организованного массового отдыха и туризма населения. К ним относятся земельные участки, занятые территориями домов отдыха, пансионатов, санаториев, кемпингов, спортивно-оздоровительных комплексов и т.д. К землям рекреационного назначения относятся также земли пригородных зеленых зон, т.е. земли за пределами городской черты, занятые лесами, лесопарками и другими зелеными насаждениями, выполняющими защитные и санитарно-гигиенические функции, и являющиеся местом отдыха населения.

Юридическое значение этих положений состоит в том, что, признав приведенный перечень земель в качестве отдельной категории, Кодекс установил их правовой режим и ограничил возможности их изъятия для иных целей.

Наряду с законами принято значительное число подзаконных актов по вопросам особо охраняемых природных территорий. Один из наиболее важных - Указ Президента РФ "Об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации". В соответствии с Указом сохранение и развитие особо охраняемых природных территорий является одним из приоритетных направлений государственной экологической политики России. Указ содержит поручение Правительству РФ уточнить Проект рациональной сети государственных природных заповедников и национальных природных парков в стране. Особенно интересно то, что решение задачи расширения этих территорий будет достигаться, согласно Указу, в том числе за счет территорий бывших военных полигонов. Известно, что такие территории, как правило, **деградированы** и по своим экологическим характеристикам мало подходят для того, чтобы быть эталонами природной красоты и т.д.

Важными являются также Указ Президента РФ от 10 октября 1995 г. "О Федеральной целевой программе государственной поддержки государственных природных заповедников и национальных парков на период до 2000 года" и нормативные акты, принятые Правительством России:

- Положение о порядке предоставления и аннулирования лицензий на осуществление деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха на территориях национальных парков, утвержденное постановлением от 3 августа 1996 г.;

- Положение о порядке предоставления в аренду земельных участков, природных объектов, зданий и сооружений на территориях национальных парков для осуществления деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха, утвержденное постановлением от 3 августа 1996 г.;

- Постановление Правительства РФ от 19 февраля 1996 г. "О Красной книге Российской Федерации";

- Постановление Правительства РФ от 19 октября 1996 г. "О порядке ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий";

- Постановление Правительства РФ от 11 октября 1993 г. "О мерах по усилению социальной защищенности работников государственных природных заповедников и национальных природных парков";

Современный Гуманитарный Университет

- Постановление Правительства РФ от 7 октября 1996 г. “О символике государственных природных заповедников и национальных парков в Российской Федерации”.

Ряд нормативных правовых актов принят Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ. К ним, в частности, относятся:

- Типовое положение о государственных природных заказниках в Российской Федерации, утвержденное приказом от 14 декабря 1992 г.;

- Общее положение о государственных природных заказниках общереспубликанского (федерального) значения в Российской Федерации, утвержденное приказом от 25 января 1993 г.;

- Примерные положения о государственных природных заказниках и памятниках природы, утвержденные приказом от 16 января 1996 г.

При оценке системы нормативных правовых актов в данной сфере важно иметь в виду, что отношения по созданию и установлению правового положения каждого отдельного объекта как особо охраняемой природной территории регулируются индивидуальным актом, принимаемым уполномоченным органом. Примерами таких актов являются:

- Распоряжение премьеры правительства Москвы от 12 мая 1992 г. “О создании природного парка “**Битцевский лес**”;

- Постановление Правительства РФ от 26 декабря 1995 г. “Об учреждении в Корякском автономном округе государственного природного заповедника “Корякский” Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации”;

- Постановление Правительства РФ от 9 октября 1995 г. “Об учреждении в Эвенкийском автономном округе государственного природного заповедника “Тунгусский” **Минприроды** РФ”.

### **2.2.1. Правовой режим государственных природных заповедников**

Высший статус и, соответственно, наиболее строгий правовой режим охраны имеют государственные природные заповедники. Они являются особо охраняемыми природными территориями федерального значения. Исторически заповедники - это первая форма особо охраняемых природных территорий.

Решение об учреждении государственного природного заповедника в соответствии со ст. 8 Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях” принимает Правительство РФ при условии согласия субъекта РФ на отнесение его территории к объектам федеральной собственности. Правительство при этом принимает решение по представлению государственных органов субъектов РФ и специально уполномоченного на то государственного органа РФ в области охраны окружающей природной среды. В том же порядке производится расширение территории государственного природного заповедника.

Чтобы обеспечить сохранение природного комплекса заповедника, законодательство предусматривает целый ряд мер. В этих целях на прилегающих к его территории участках земли и водного пространства создаются охранные зоны с ограниченным режимом природопользования. Решение об образовании охранной зоны государственного природного заповедника принимается органом исполнительной власти субъекта РФ.

Природные комплексы и объекты (земля, воды, недра, растительный и животный мир) на территории государственных природных заповедников полностью изымаются из хозяйственного использования (ст. 6 Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях”). На территории заповедника запрещается любая деятельность, противоречащая его задачам, которые определяются положением о заповеднике. На территориях

Современный Гуманитарный Университет

государственных природных заповедников Закон запрещает также интродукцию живых организмов в целях их акклиматизации.

В принципе запрещается нахождение в заповеднике лиц, не имеющих к нему отношения. Пребывание на территории государственных природных заповедников граждан, не являющихся работниками данных заповедников, или должностных лиц, не являющихся сотрудниками органов, в ведении которых находятся эти заповедники, допускается только при наличии разрешений этих органов или дирекций государственных природных заповедников. На территории заповедника допускаются мероприятия и деятельность, направленные на:

- сохранение в естественном состоянии природных комплексов, восстановление и предотвращение изменений природных комплексов и их компонентов в результате антропогенного воздействия;
- поддержание условий, обеспечивающих санитарную и противопожарную безопасность;
- предотвращение условий, способных вызвать стихийные бедствия, угрожающие жизни людей и населенным пунктам;
- осуществление экологического мониторинга;
- выполнение научно-исследовательских задач;
- ведение эколого-просветительской работы;
- осуществление контрольно-надзорных функций (ст. 9 Закона “Об особо охраняемых природных территориях”).

**Заповедование** есть способ консервативной охраны природы. В основном в научных целях в заповедниках могут выделяться участки, на которых исключается всякое вмешательство человека в природные процессы. Размеры таких участков определяются исходя из необходимости сохранения всего природного комплекса в естественном состоянии.

Однако на специально выделенных участках частичного хозяйственного использования, не включающих особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых создавался государственный природный заповедник, допускается деятельность, направленная на облегчение функционирования государственного природного заповедника и жизнедеятельности граждан, проживающих на его территории. Такая деятельность может осуществляться лишь в соответствии с утвержденным индивидуальным положением о данном заповеднике.

Особую разновидность государственных природных заповедников образуют биосферные заповедники, которые входят в международную систему биосферных резерватов, осуществляющих глобальный экологический мониторинг. В целях проведения научных исследований, экологического мониторинга, а также апробирования и внедрения методов рационального природопользования, не разрушающих окружающую природную среду и не истощающих биологические ресурсы, к территории государственных природных биосферных заповедников могут быть присоединены территории биосферных полигонов, в том числе с дифференцированным режимом особой охраны и функционирования.

### **2.2.2. Правовой режим национальных и природных парков**

Национальные парки в России, в отличие от США, - относительно новый вид особо охраняемых природных территорий. Они стали создаваться в нашей стране лишь в последние 15 лет. Первые национальные природные парки в России - “Лосиный остров” (Москва, Московская область) и “Сочинский” (Краснодарский край) - были созданы лишь в 1983 г.

С учетом специфики данного вида особо охраняемой территории и задач, которые на них возлагаются при создании, на территориях национальных парков

Современный Гуманитарный Университет

устанавливается дифференцированный режим особой охраны с учетом их природных, историко-культурных и иных особенностей. Для этого в пределах национальных парков могут быть выделены следующие функциональные зоны:

- заповедная, в пределах которой запрещены любая хозяйственная деятельность и рекреационное использование территории;
- особо охраняемая, в пределах которой обеспечиваются условия для сохранения природных комплексов и объектов и на территории которой допускается строго регулируемое посещение;
- познавательного туризма, предназначенная для организации экологического просвещения и ознакомления с достопримечательными объектами национального парка;
- рекреационная, предназначенная для отдыха;
- охраны историко-культурных объектов, в пределах которой обеспечиваются условия для их сохранения;
- обслуживания посетителей, предназначенная для размещения мест ночлега, палаточных лагерей и иных объектов туристского сервиса, культурного, бытового и информационного обслуживания посетителей;
- хозяйственного назначения, в пределах которой осуществляется хозяйственная деятельность, необходимая для обеспечения функционирования национального парка (ст. 15 Закона "Об особо охраняемых природных территориях").

Запрещая на территории национального парка в принципе любую деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам и которая противоречит целям и задачам национального парка, Закон "Об особо охраняемых природных территориях" (ст. 15) одновременно перечисляет определенные виды запрещенной деятельности. В этот перечень входят:

- разведка и разработка полезных ископаемых;
- деятельность, влекущая нарушение почвенного покрова и геологических обнажений;
- деятельность, влекущая изменения гидрологического режима;
- предоставление на территориях национальных парков садоводческих и дачных участков;
- строительство магистральных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатация хозяйственных и жилых объектов, не связанных с функционированием национальных парков;
- рубки главного пользования, проходные рубки, заготовка живицы, промысловые охота и рыболовство, промышленная заготовка дикорастущих растений, деятельность, влекущая нарушение условий обитания объектов растительного и животного мира, сбор биологических коллекций, интродукция живых организмов в целях их акклиматизации;
- движение и стоянка механизированных транспортных средств, не связанные с функционированием национальных парков, прогон домашних животных вне дорог и водных путей общего пользования и вне специально предусмотренных для этого мест, сплав леса по водотокам и водоемам;
- организация массовых спортивных и зрелищных мероприятий, организация туристских стоянок и разведение костров за пределами специально предусмотренных для этого мест;
- вывоз предметов, имеющих историко-культурную ценность.

В соответствии с п. 4 ст. 15 Закона "Об особо охраняемых природных территориях" на землях, включенных в границы национального парка без изъятия из хозяйственной эксплуатации, запрещаются расширение и строительство новых хозяйственных объектов. Вопрос о соблюдении этой

нормы встал особенно остро при проведении государственной экологической экспертизы материалов технико-экономического обоснования проектирования и строительства высокоскоростной пассажирской железнодорожной магистрали (ВСМ) Санкт-Петербург — Москва. Трасса ВСМ, согласно “Новгородскому” варианту строительства магистрали, должна пересекать Валдайский государственный природный национальный парк и его охранные зоны на протяжении 20 км. Заказчик, правда, договорился о прокладывании трассы ВСМ в границах Валдайского национального парка в пределах полосы отвода существующей автомобильной дороги Санкт-Петербург — Москва. Полоса же отвода автомобильной дороги относится к землям транспорта, а не к землям парка. Но и такое решение является незаконным. Согласно п. 4 ст. 15 рассматриваемого Закона, строительство новых хозяйственных объектов на землях, включенных в границы национального парка и не изъятых из хозяйственной эксплуатации, запрещается.

Одновременно в национальных парках, расположенных в районах проживания коренного населения, допускается выделение зон традиционного экстенсивного природопользования. На специально выделенных участках допускаются традиционная хозяйственная деятельность, кустарные и народные промыслы, а также связанные с ними виды пользования природными ресурсами по согласованию с дирекциями национальных парков.

С учетом того, что национальные парки создаются в целях туризма и отдыха, актуальным является вопрос регулирования организации обслуживания посетителей национальных парков. Обеспечение регулируемого туризма и отдыха на территориях национальных парков осуществляется в соответствии со специальными проектами. При этом земельные участки, природные объекты, здания и сооружения на территории национального парка могут быть предоставлены в аренду специализированным организациям на условиях, определенных соответствующими договорами, заключаемыми с дирекциями национальных парков. Указанные договоры подлежат регистрации в государственных органах, в ведении которых находятся национальные парки. Такой договор может быть заключен при наличии лицензии на осуществление деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха. Лицензии выдаются дирекциями национальных парков при условии, что предлагаемые услуги по организации обслуживания посетителей не противоречат целям деятельности национальных парков и не причиняют ущерба природным комплексам и объектам историко-культурного наследия.

Соответствующая деятельность регулируется утвержденными постановлением Правительства РФ от 3 августа 1996 г. Положением о порядке предоставления и аннулирования лицензий на осуществление деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха на территориях национальных парков и Положением о порядке предоставления в аренду земельных участков, природных объектов, зданий и сооружений на территориях национальных парков для осуществления деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха.

Что касается порядка образования национальных парков, то он аналогичен порядку образования государственных природных заповедников.

В отличие от национальных парков, которые являются особо охраняемыми природными территориями федерального значения, природные парки относятся к особо охраняемым территориям регионального значения. Решение об их образовании принимают государственные органы субъектов РФ по представлению специально уполномоченных на то государственных органов РФ в области охраны окружающей природной среды по согласованию с органами местного самоуправления (ст. 19 Закона “Об особо охраняемых природных территориях”). Если создание природных парков связано с изъятием земельных

Современный Гуманитарный Университет

участков или водных пространств, используемых для общегосударственных нужд, то соответствующее решение принимается органом исполнительной власти субъекта РФ по согласованию с Правительством России.

В зависимости от экологической и рекреационной ценности природных участков парка на его территории устанавливаются различные режимы их особой охраны и использования. Исходя из этого, на территориях природных парков могут быть выделены природоохранные, рекреационные, агрохозяйственные и иные функциональные зоны, включая зоны охраны историко-культурных комплексов и объектов.

Важнейшими элементами обеспечения правового режима природных парков являются запреты на определенную деятельность. Так, на территориях природных парков запрещается деятельность, влекущая за собой изменение исторически сложившегося природного ландшафта, снижение или уничтожение экологических, эстетических и рекреационных качеств природных парков, нарушение режима содержания памятников истории и культуры. В границах природных парков могут быть также запрещены или ограничены виды деятельности, приводящие к снижению экологической, эстетической, культурной и рекреационной ценности их территорий.

### **2.2.3. Правовой режим государственных природных заказников**

Государственные природные заказники могут быть отнесены либо к особо охраняемым природным территориям федерального значения, либо к особо охраняемым природным территориям регионального значения. Государственные природные заказники федерального значения учреждаются решением Правительства РФ на основании представления органов исполнительной власти субъектов РФ и специально уполномоченного на то государственного органа РФ в области охраны окружающей природной среды. А государственные природные заказники регионального значения образуются органами исполнительной власти соответствующих субъектов РФ по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления.

При этом государственные природные заказники федерального значения находятся в ведении специально уполномоченных на то Правительством России государственных органов РФ. Они финансируются за счет средств федерального бюджета и других не запрещенных законом источников. Подчиненность и порядок финансирования дирекций государственных природных заказников регионального значения определяются соответствующими государственными органами субъектов РФ. Для обеспечения функционирования государственных природных заказников создаются их администрации.

Специфических требований относительно режима особой охраны территорий заказников закон не предусматривает, а устанавливает лишь то, что на территориях заказников постоянно или временно запрещается или ограничивается любая деятельность, если она противоречит целям создания государственных природных заказников или причиняет вред природным комплексам и их компонентам.

На территориях государственных природных заказников, где проживают малочисленные этнические общности, допускается использование природных ресурсов в формах, обеспечивающих защиту исконной среды обитания указанных этнических общностей и сохранение их традиционного образа жизни.

Под угрозой применения установленных законодательством административных, уголовных и иных санкций ответственность за обеспечение соблюдения режима особой охраны государственных природных заказников возложена на собственников, владельцев и пользователей земельных участков, расположенных в границах заказников.

#### **2.2.4. Правовой режим памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов**

Территории, занятые природными объектами и комплексами, объявленными памятниками природы, могут быть особо охраняемыми природными территориями федерального и регионального значения. В соответствии с Законом РСФСР “Об охране окружающей природной среды” они учреждаются решениями Правительства России и исполнительными органами субъектов РФ по представлению специально уполномоченных на то государственных органов в области охраны окружающей природной среды. Памятники природы находятся в ведении государственных органов, их учредивших. Но они могут быть переданы специально уполномоченным на то государственным органом РФ в области охраны окружающей природной среды в ведение и под охрану иных лиц. При этом оформляются охранное обязательство, паспорт и другие документы.

Объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы допускается с изъятием занимаемых ими земельных участков у собственников, владельцев и пользователей этих участков. В случае необходимости изъятия земельных участков или водных пространств, используемых для общегосударственных нужд, объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы осуществляется постановлением органов исполнительной власти соответствующих субъектов РФ по согласованию с Правительством России.

На территориях, где находятся памятники природы, и в границах их охранных зон запрещается всякая деятельность, которая влечет или может повлечь нарушение сохранности памятников природы. На собственников, владельцев и пользователей земельных участков, на которых находятся памятники природы, законом возложена обязанность по обеспечению режима их особой охраны.

Дендрологические парки и ботанические сады могут быть федерального или регионального значения и образуются соответственно решениями исполнительных органов власти РФ или представительных и исполнительных органов власти соответствующих субъектов РФ.

В соответствии со ст. 29 Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях” на территориях дендрологических парков и ботанических садов запрещается всякая деятельность, не связанная с выполнением их задач и влекущая за собой нарушение сохранности флористических объектов.

Для обеспечения режима особой охраны территорий дендрологических парков и ботанических садов их территории могут быть разделены на различные функциональные зоны, в том числе:

- экспозиционную, посещение которой разрешается в порядке, определенном дирекциями дендрологических парков или ботанических садов;
- научно-экспериментальную, доступ в которую имеют только научные сотрудники дендрологических парков или ботанических садов, а также специалисты других научно-исследовательских учреждений;
- административную.

#### **2.2.5. Правовой режим лечебно-оздоровительных местностей, курортов и рекреационных зон**

Правовой режим лечебно-оздоровительных местностей и курортов регулируется как Законом РСФСР “Об охране окружающей природной среды”, Федеральным законом “Об особо охраняемых природных территориях”, так и

Современный Гуманитарный Университет



Федеральным законом “О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах”.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона “О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах” курорты и лечебно-оздоровительные местности могут иметь федеральное, региональное или местное значение. Соответственно, признание территории лечебно-оздоровительной местностью или курортом осуществляется в зависимости от ее значения Правительством России, соответствующим органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления на основании специальных курортологических, гидрогеологических и других исследований.

Для обеспечения режима особой охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов Законом “Об особо охраняемых природных территориях” (п. 1 ст. 32) установлен запрет или ограничение в границах лечебно-оздоровительных местностей и курортов деятельности, которая может привести к ухудшению качества и истощению природных ресурсов и объектов, обладающих лечебными свойствами.

Специфической мерой сохранения природных факторов, благоприятных для организации лечения и профилактики заболеваний населения, на территориях лечебно-оздоровительных местностей и курортов служит организация округов санитарной или горно-санитарной охраны.

Согласно ст. 16 Федерального закона “О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах”, границы и режим округов санитарной (горно-санитарной) охраны, установленных для лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения, утверждаются Правительством России, а для лечебно-оздоровительных местностей и курортов **регионального** и местного значения - исполнительными органами власти субъектов РФ.

В составе округа санитарной (горно-санитарной) охраны выделяется до трех зон, каждая из которых имеет свой режим. Так, на территории первой зоны запрещаются проживание и все виды хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованиями и использованием природных лечебных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях при условии применения экологически чистых и рациональных технологий.

На территории второй зоны запрещаются размещение объектов и сооружений, не связанных непосредственно с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха, а также проведение работ, загрязняющих окружающую природную среду, природные лечебные ресурсы и приводящих к их истощению.

На территории третьей зоны вводятся ограничения на размещение промышленных и сельскохозяйственных организаций и сооружений, а также на осуществление хозяйственной деятельности, сопровождающейся загрязнением окружающей природной среды, природных лечебных ресурсов и их истощением.

Обеспечение установленного режима санитарной (**горно-санитарной**) охраны осуществляется: в первой зоне - пользователями, во второй и третьей зонах - пользователями, землепользователями и проживающими в этих зонах гражданами.

Санитарно-оздоровительные мероприятия и ликвидация очагов загрязнения в округах санитарной (горно-санитарной) охраны осуществляются за счет средств пользователей, землепользователей и граждан, нарушивших режим санитарной (горно-санитарной) охраны.

Разновидностью рекреационных зон являются зеленые зоны вокруг

Современный Гуманитарный Университет

городов и промышленных поселков. В зеленых зонах запрещается хозяйственная деятельность, отрицательно влияющая на выполнение ими экологических, санитарно-гигиенических и рекреационных функций.

#### **2.2.6. Правовой режим особо охраняемых природных объектов**

Особо охраняемыми природными объектами являются прежде всего редкие и находящиеся под угрозой исчезновения растения и животные. Их правовой режим установлен в основном Законом “Об охране окружающей природной среды”, Федеральным законом “О животном мире”, постановлениями Правительства РФ от 19 февраля 1996 г. “О Красной книге Российской Федерации”, “О порядке выдачи разрешений (распорядительных лицензий) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации” и др. Имеются нормативные правовые акты, направленные на охрану отдельных видов животных и растений. Таким актом является, к примеру, постановление Правительства РФ от 7 августа 1995 г. “О сохранении амурского тигра и других редких и находящихся под угрозой исчезновения видов диких животных и растений на территориях Приморского и Хабаровского краев”.

Для охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения растений и животных учреждаются Красная книга Российской Федерации, красные книги республик в составе Российской Федерации. Красная книга РФ является официальным документом, содержащим свод сведений об указанных объектах животного и растительного мира, а также о необходимых мерах по их охране и восстановлению. Ведет Красную книгу РФ Госкомэкология РФ на основе систематически обновляемых данных о состоянии и распространении редких и находящихся под угрозой исчезновения видов (подвидов, популяций) диких животных и дикорастущих растений и грибов, обитающих (произрастающих) на территории России, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ.

В соответствии с постановлением Правительства РФ “О Красной книге Российской Федерации” ее издание осуществляется не реже одного раза в 10 лет. Решение о занесении в нее и об исключении из нее объектов животного и растительного мира принимает, а также определяет порядок и меры их охраны Госкомэкология России по согласованию с Минсельхозпродом России, Федеральной службой лесного хозяйства России, органами исполнительной власти субъектов РФ и Российской академией наук.

На практике Красная книга переиздается по мере отнесения новых видов растений и животных к особо охраняемым. В первое ее издание по состоянию на 1 января 1995 г. занесено 247 видов животных: 65 видов млекопитающих, 109 - птиц, 16 - рептилий и амфибий, 9 - рыб, 15 видов моллюсков и 34 вида насекомых. Остроту проблемы подчеркивает то обстоятельство, что перечень видов редких и находящихся под угрозой исчезновения растений и животных, намечаемых к занесению в очередное издание, резко возрос.

Растения и животные, относящиеся к видам, занесенным в Красную книгу, повсеместно подлежат изъятию из хозяйственного использования. Изъятие из естественной природной среды объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу РФ, допускается в исключительных случаях в порядке, установленном законодательством РФ. Запрещается деятельность, ведущая к сокращению численности этих растений и животных и ухудшающая среду их обитания.

Ответственность за сохранение и воспроизводство объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу, несут юридические лица и граждане, осуществляющие хозяйственную деятельность на территориях и

Современный Гуманитарный Университет

в акваториях, где обитают такие животные и растения. Они обязаны принимать меры по охране и воспроизводству этих видов растений и животных.

Согласно ст. 24 Федерального закона “О животном мире”, для сохранения и разведения редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира органы исполнительной власти субъектов РФ обязаны создавать необходимые условия, в том числе путем специализации зоопарков и организации питомников.

Право пользования дикими животными, принадлежащими к видам, занесенным в Красную книгу РФ, может переходить от одного лица к другому только на основании разрешения (распорядительной лицензии) на оборот указанных животных. Такое разрешение (распорядительную лицензию) выдает [Госкомэкология](#) РФ в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 19 февраля 1996 г.

Признано, что самой эффективной мерой охраны редких видов является сохранение их [местообитаний](#), которое может быть достигнуто, в частности, организацией сети особо охраняемых природных территорий. В настоящее время заповедниками России охраняется 35 (75%) видов млекопитающих, 84 (82%) - птиц, 2 (50% ) - амфибий, 4 (36% ) - рептилий, занесенных в Красную книгу РФ.

### **3. ЭКОЛОГИЧЕСКИ НЕБЛАГОПОЛУЧНЫЕ ТЕРРИТОРИИ: ПОНЯТИЕ, ВИДЫ, ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ**

#### **3.1. Понятие и факторы создания экологически опасных ситуаций**

Участки территории России с неблагоприятной окружающей средой, как ранее отмечалось в предыдущей главе, можно рассматривать в качестве специфической разновидности особо охраняемых природных территорий. На этих территориях должны проводиться специальные меры по охране природы и восстановлению ее благоприятного состояния. Необходимо отметить, что при подготовке проекта Закона РСФСР “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС” его авторы предлагали назвать территории, подверженные радиационному загрязнению, государственным заповедником. От этой идеи в России отказались после оценки проекта экспертами. В соответствии с аналогичным законом Белоруссии загрязненные территории этого государства имеют статус заповедника, однако большинство специалистов в РФ считает, что такое решение есть не что иное, как дискредитация идеи [заповедования](#).

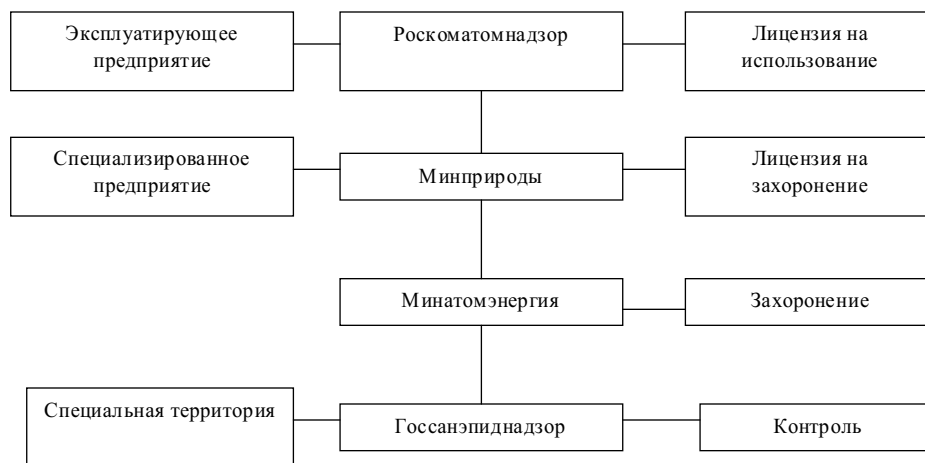
Что понимается под экологически опасной ситуацией? Прежде всего она характеризуется таким состоянием окружающей среды, которое не является благоприятным. Но в соответствии с концепцией правовой охраны окружающей среды в России неблагоприятной, с юридической точки зрения, окружающая среда считается уже при превышении установленных нормативов ее качества. Для признания ситуации экологически опасной должно быть отмечено такое отрицательное воздействие на нее, которое сопровождается некими значительными экологическими, социальными либо экономическими последствиями. **Экологически опасная ситуация** характеризуется наличием существенного негативного изменения состояния окружающей природной среды под влиянием [антропогенных](#) и природных воздействий, в том числе обусловленных бедствиями и катастрофами, включая стихийные, как правило, сопровождаемого социальными и экономическими потерями.

Рассмотрим факторы, создающие экологически опасные ситуации. По [происхождению](#) их можно подразделить на [антропогенные](#), т.е. связанные с

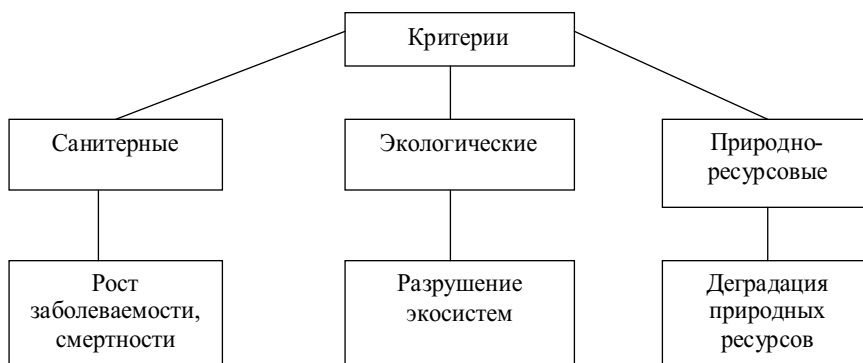
Современный Гуманитарный Университет

деятельностью человека, и природные, стихийные, не зависящие от воли человека. Оба фактора значимы с точки зрения экологического права и потому нуждаются в детальном рассмотрении.

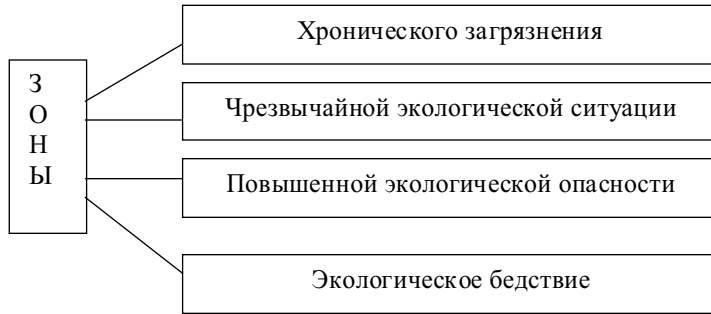
**Схема 3. Размещение радиоактивных отходов**



**Схема 4. Критерии зон экологического риска**



**Схема 5. Зоны экологического риска**



**Схема 6. Зона экологического бедствия**



Современный Гуманитарный Университет

Едва ли есть смысл указывать на то, что тот или иной фактор является преобладающим в неблагоприятном воздействии на природу. Хотя критическое состояние природной среды, которое мы имеем, является в основном рукотворным. Но имеет ли значение такое признание для пострадавших от землетрясения, т.е. стихийного фактора, в г. **Нефтегорске** на Сахалине? Известно также, что не по вине человека происходили природные катастрофы древности, в результате которых погибли многие виды животных, например, мамонты.

При анализе **антропогенного** фактора создания неблагоприятных ситуаций важно учитывать, являются ли они следствием регулярной и обычной человеческой, но экологически необоснованной деятельности, т.е. выполняемой с нарушением законов развития природы, или **техногенной** аварии. Так, кризисное состояние окружающей среды на Урале, в Кузбассе, на Алтае, в других регионах непосредственно связано с тем, что человек в течение относительно длительного времени эксплуатировал промышленные предприятия, энергетические объекты, транспортные средства, испытывал атомное оружие, развивал сельское хозяйство, игнорируя экологические требования. Иное дело - катастрофические экологические последствия аварии на Чернобыльской АЭС или аварии на нефтепроводах.

То, что называется "**антропогенным** фактором создания неблагоприятных экологических ситуаций", имеет ряд важнейших составляющих, которые нельзя не учитывать при создании правового механизма предупреждения таких ситуаций. Речь идет о состоянии машин, оборудования, технологий, применяемых в народном хозяйстве, с точки зрения их безопасности для окружающей среды, о профессиональной подготовке, сознании, дисциплине и культуре людей, управляющих машинами, оборудованием и технологиями, о наличии правового механизма предупреждения аварий и действиях при авариях и др.

Состояние промышленности, транспорта, энергетики и других частей **техносферы** в России характеризуется значительной **степенью** не только физического, но и морального износа, поскольку многие эксплуатируемые предприятия и другие объекты построены десятки лет назад. По имеющимся данным, износ производственных фондов в промышленности и на транспорте составляет от 50 до 70% . Износ порождает аварии, а это значит, что неблагоприятные экологические последствия не могут не сопровождать их. При оценке состояния промышленных и других объектов в России с точки зрения их безопасности необходимо также иметь в виду, что изначально, во времена проектирования и строительства, уровень их безопасности был недостаточно высок.

Как следствие, состояние технической безопасности на подконтрольных **Госгортехнадзору** России предприятиях, производствах и объектах является неудовлетворительным. По данным, содержащимся в Государственном докладе, на подконтрольных Госгортехнадзору промышленных производствах и объектах в 1995 г. произошло 337 аварий, в которых погибли 609 человек, имели место значительные экологические последствия. При этом, в частности, на 14% увеличилось количество аварий на предприятиях химической, нефтехимической, агрохимической, микробиологической и нефтеперерабатывающей промышленности. В России функционируют 3653 объекта, располагающих значительными запасами опасных химических веществ (аммиака - более 50%, хлора - 35%). Суммарный запас этих веществ на предприятиях достигает примерно 1 млн. т, что составляет около  $10^{12}$  смертельных токсических доз. Суммарная площадь территории России, на которой может возникнуть очаг химического заражения, составляет около 300 тыс. кв. км с населением около 54 млн. человек.

Современный Гуманитарный Университет

При транспортировке нефти и нефтепродуктов произошло 17 аварий, в том числе 10 с тяжелыми экологическими последствиями. Так, в результате аварии на насосной станции нефтепровода Самара - Лисичанск вылилось более 2000 т нефти; на нефтепроводе Туймазы - Омск - Новосибирск в реку Белую ее попало около 460 т. Основные причины - нарушения норм технических условий и проектных решений при строительстве и изготовлении деталей трубопроводов, повреждение трубопроводов наружной коррозией, внешние воздействия на трубопровод.

Особенно экологически значимы аварии на железнодорожном транспорте при перевозке опасных грузов. Таких аварий в 1995 г. было 12. Так, на Забайкальской железной дороге при столкновении грузового поезда с экскаватором произошел сход с рельсов 10 вагонов-цистерн с сырой нефтью, возник пожар и взрыв. В результате погибли 3 человека, и в окружающую среду попало 1300 т нефти. В целом ущерб, причиненный авариями на железнодорожном транспорте, составил в 1995 г. более 2 млрд. руб.

По оценкам специалистов, территория России подвержена воздействию всего спектра опасных природных явлений и процессов геологического, гидрологического и метеорологического происхождения. Для населения и окружающей среды России наибольшую опасность представляют землетрясения, наводнения, оползни и обвалы, смерчи, лавины, сели, цунами. Другие виды стихийных бедствий, имеющие экологические последствия, - это подтопления, шквалы, ураганы, тайфуны, град, продолжительные ливни и снегопады, грозы, метели, ландшафтные пожары, подъем воды Каспийского моря.

В 1995 г., по данным МЧС России, зафиксировано 445 чрезвычайных ситуаций природного характера. К наиболее опасным геологическим явлениям относится землетрясение. При этом около 20% территории России подвержено воздействию землетрясений интенсивностью выше 7 баллов; более 5% занимают чрезвычайно опасные 8-9-балльные зоны.

В более чем 700 городах и нескольких тысячах других населенных пунктов на территории России существует угроза наводнений, которые по повторяемости, площади распространения и суммарному среднегодовому ущербу занимают первое место среди опасных гидрологических явлений и процессов. В 1995 г. в результате 69 наводнений и прорывов плотин погибли 11 человек, пострадали 1008 человек. Общий ущерб исчисляется сотнями миллиардов рублей. К серьезным стихийным бедствиям относятся также природные очаги опасных заболеваний - чумы, сибирской язвы и др., от которых страдают как человек, так и иные биологические виды. В южных районах Российской Федерации (в Чечне, Кабардино-Балкарии, Астраханской области и др.) в 1995 г. были выявлены очаги туляремии, бруцеллеза, лептоспироза, сибирской язвы. На территории Чечни, в частности, выявлены 276 очагов сибирской язвы.

### **3.2. Состояние законодательства о предупреждении экологически опасных ситуаций и действиях в этих условиях**

Несмотря на то, что состояние окружающей среды характеризуется как кризисное, катастрофическое, как среда вымирания, законодательство о предупреждении экологически опасных ситуаций и действиях в этих условиях до последнего времени оставалось мало развитым и не отвечало общественным потребностям. Только сейчас, имея налицо экологические бедствия, столкнувшись с нарастающим валом аварий в промышленности и на транспорте с серьезными экологическими последствиями, в российском государстве осознана необходимость создания законодательства в области чрезвычайной экологической ситуации и технической безопасности.

Современный Гуманитарный Университет

К настоящему времени приняты и вступили в действие несколько важных нормативных актов. Рамочный характер носит Закон РФ от 5 марта 1992 г. “О безопасности”. Но, по оценкам специалистов, этот Закон носит декларативный характер. В нем сделана попытка урегулировать все, относящееся в той или иной степени к вопросам безопасности. Это и безопасность границ государства, и готовность отразить вооруженное нападение извне, и безопасность общества и граждан от преступности, и госбезопасность в привычном смысле слова, и охрана окружающей среды, и предупреждение экономических бедствий, и др.

Главу о чрезвычайных экологических ситуациях содержит Закон “Об охране окружающей природной среды”. Подробно она будет рассмотрена позже в данной главе.

Имеется несколько законов и ряд подзаконных актов, имеющих целью регулирование отношений по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в том числе связанных с окружающей средой, по обеспечению безопасности в отдельных сферах или отдельных видов безопасности. К ним относятся:

- Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера”;
- Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. “О пожарной безопасности”;
- Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. “О безопасности дорожного движения”;
- Федеральный закон от 21 июля 1997 г. “О промышленной безопасности опасных промышленных объектов”;
- Федеральный закон от 21 июля 1997 г. “О безопасности гидротехнических сооружений”;
- Положение о классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, утвержденное постановлением Правительства РФ от 13 сентября 1996 г.;
- Постановление Правительства РФ 3 августа 1996 г. “О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций”;
- Положение о Межведомственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и ее состав, утвержденное постановлением Правительства РФ от 20 февраля 1995 г.;
- Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденное постановлением Правительства РФ от 5 ноября 1995 г.;
- Постановление Правительства РФ от 16 января 1995 г. “О федеральной целевой программе “Создание и развитие Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях”;
- Постановление Правительства РФ от 26 августа 1994 г. “О порядке финансирования мероприятий по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на промышленных предприятиях, в строительстве и на транспорте”;
- Постановление Правительства РФ от 17 ноября 1994 г. “Об утверждении Положения о Межведомственной комиссии по пожарной безопасности в Российской Федерации и Перечня руководящих работников федеральных органов исполнительной власти - членов этой комиссии по должности”;
- Постановление Правительства РФ от 29 апреля 1995 г. “О подготовке ежегодного государственного доклада о состоянии защиты населения и территорий РФ от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера”;
- Положение о порядке проверки знаний правил, норм и инструкций по

Современный Гуманитарный Университет



безопасности у руководящих работников и специалистов предприятий, организаций и объектов, подконтрольных Госгортехнадзору России, утвержденное постановлением Госгортехнадзора России от 19 мая 1993 г.;

- Положение о порядке выдачи специальных разрешений (лицензий) на виды деятельности, связанные с повышенной опасностью производств (объектов) и работ, а также с обеспечением безопасности при пользовании недрами, утвержденное постановлением Госгортехнадзора России от 3 июля 1993 г.

Особая экологическая беда в России - зоны радиоактивного заражения на Урале, образованные вследствие аварий на производственных объектах еще в 50-е гг., на Алтае - вследствие испытаний ядерного оружия на Семипалатинском полигоне, и на Новой Земле, многие области, пострадавшие от аварии на Чернобыльской АЭС. Несмотря на давность этих острейших проблем, о которых стало широко известно лишь в последнее десятилетие, главным образом под воздействием Чернобыльской катастрофы, принят ряд законов, регулирующих как режим территорий с высокими уровнями радиационного заражения, так и в какой-то мере направленных на предупреждение аварий на объектах, производящих атомную энергию. К ним относятся:

- Закон РФ от 18 июня 1992 г. "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС";

- Федеральный закон от 19 августа 1995 г. "О социальной защите граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне";

- Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. "Об использовании атомной энергии";

- Федеральный закон от 9 января 1996 г. "О радиационной безопасности населения";

- Федеральный закон от 3 апреля 1996 г. "О финансировании особо радиационноопасных и ядерно-опасных производств и объектов".

К этой группе относится ряд подзаконных актов, включая:

- Указ Президента РФ от 23 декабря 1994 г. "О финансировании особо радиационно- и ядерно-опасных производств и объектов";

- Постановление Правительства РФ от 22 июля 1992 г. "Об утверждении Порядка инвентаризации мест и объектов добычи, транспортировки, переработки, использования, сбора, хранения и захоронения радиоактивных веществ и источников ионизирующего излучения на территории Российской Федерации";

- Постановление Правительства РФ от 20 августа 1992 г. "О единой государственной автоматизированной системе контроля радиационной обстановки на территории Российской Федерации";

- Постановление Правительства РФ от 20 сентября 1994 г. "О подписании Конвенции о ядерной безопасности";

- Постановление Правительства РФ от 6 июля 1994 г. "О федеральной целевой программе снижения уровня облучения населения России и производственного персонала от природных радиоактивных источников на 1994—1996 годы".

Принят также ряд подзаконных актов, регулирующих отношения по борьбе с последствиями стихийных бедствий, включая:

- Положение о федеральной системе сейсмологических наблюдений и прогноза землетрясений, утвержденное постановлением Совета Министров РФ от 25 декабря 1993 г.;

- Постановление Правительства РФ от 5 января 1995 г. "О

Современный Гуманитарный Университет

дополнительных мерах по защите населения и других проблем, связанных с подъемом уровня Каспийского моря”;

- Постановление Правительства РФ от 23 марта 1996 г. “О первоочередных мероприятиях на 1996—1997 годы по защите населения и предотвращению затопления хозяйственных и других объектов, расположенных на побережье Каспийского моря”;

- Распоряжение Правительства РФ от 25 февраля 1993 г. “О Межведомственной **противоаварийной** комиссии”.

Отмечая прогресс в развитии правового регулирования предупреждения экологически опасных ситуаций и действиях в этих ситуациях в отдельных сферах - в промышленности, при строительстве и эксплуатации гидротехнических сооружений, - необходимо помнить, что пока не создан правовой механизм обеспечения безопасности энергетических систем; коммунальных систем жизнеобеспечения (канализационных систем, системы снабжения населения питьевой водой, тепловых источников и сетей, коммунальных газопроводов); подземных объектов; транспортной системы.

### **3.3. Правовые меры предупреждения экологически неблагоприятных ситуаций**

Применительно к экологически неблагоприятным ситуациям, возникающим в процессе хозяйственной и иной деятельности человека, общество заинтересовано в том, чтобы своевременно оценить социальную, экологическую и иную опасность такой деятельности, устранить или предотвратить ее, принять необходимые меры к тому, чтобы защитить население, обеспечить охрану окружающей среды и хозяйственных объектов, компенсировать причиненный людям вред, а также восстановить благоприятное состояние окружающей среды.

В отношении стихийных бедствий задача состоит прежде всего в том, чтобы предугадать эти события, а также своевременно подготовиться к тому, чтобы избежать человеческих жертв и материального ущерба либо минимизировать их.

Под воздействием Чернобыльской катастрофы в России, начиная с 1991 г., реализуется Федеральная научно-техническая программа “Безопасность населения и народно-хозяйственных объектов с учетом риска возникновения природных и **техногенных** катастроф” (“Безопасность”). Она весьма полезна для решения проблем безопасности технических объектов. В ее рамках разрабатываются и осуществляются актуальные технические, экономические, правовые и иные проекты, в том числе законодательные, подготавливаются научные **труды**.

Право призвано сыграть важнейшую роль в предупреждении аварий и катастроф на хозяйственных объектах, в ликвидации и минимизации их последствий, прогнозировании стихийных бедствий, в регулировании управления в данной сфере. Исходя из общественной заинтересованности в предотвращении чрезвычайных ситуаций, в законодательстве должны быть надлежащим образом определены требования безопасности при размещении предприятий и иных объектов, их проектировании, строительстве и вводе в эксплуатацию. Соответствующие решения следует принимать лишь на основе всесторонних экспертных оценок с учетом риска аварий и катастроф. В законодательстве должны быть последовательно выражены **требования** по предупреждению чрезвычайных ситуаций также на стадии эксплуатации хозяйственных и других объектов, по прогнозированию стихийных бедствий, регламентированы действия в чрезвычайных ситуациях государственных органов общей компетенции, местного самоуправления, специально уполномоченных органов и др.

Современный Гуманитарный Университет

### 3.4. Правовое регулирование предупреждения аварий

Под **аварией** понимается взрыв, пожар, неконтролируемые выбросы опасных веществ, повреждение технических устройств, произошедшее по конструктивным, производственным, технологическим или эксплуатационным причинам, а также по причинам случайных внешних воздействий, которые могут повлечь или повлекли человеческие жертвы, ущерб здоровью людей и природной среде, материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Предупреждение аварий на технических объектах может обеспечиваться посредством правового регулирования требований технической безопасности при размещении, проектировании, строительстве, вводе и выводе из эксплуатации, а также эксплуатации промышленных объектов, энергетических систем, коммунальных систем жизнеобеспечения (канализационных систем, системы снабжения населения питьевой водой, тепловых источников и сетей, коммунальных газопроводов), подземных объектов, транспортных систем, иных технических объектов.

Наиболее значимым актом в данной сфере является Федеральный закон от 21 июля 1997 г. «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». Закон определяет юридически значимые критерии опасных производственных объектов. К ним относятся предприятия или цеха, участки, площадки или иные производственные объекты, если на них:

- получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества;
- используется оборудование, работающее под давлением более 0,07 мегапаскала или при температуре нагрева воды более 115° С;
- используются стационарно установленные грузоподъемные механизмы, эскалаторы, канатные дороги, фуникулеры;
- получают расплавы черных и цветных металлов и сплавы на основе этих расплавов.

К опасным веществам, при обращении с которыми производственный объект причисляется к опасным, относятся воспламеняющиеся, окисляющие, горючие, взрывчатые, токсичные, высокотоксичные вещества и вещества, представляющие опасность для окружающей среды.

Основными правовыми средствами предупреждения аварий являются:

- лицензирование деятельности в области промышленной безопасности;
- определение требований к техническим устройствам, применяемым на опасном производственном объекте;
- определение требований промышленной безопасности к проектированию, строительству, приемке в эксплуатацию опасных производственных объектов, а также к их эксплуатации;
- определение требований по подготовленности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии на производственном объекте;
- экспертиза промышленной безопасности;
- разработка декларации промышленной безопасности;
- обязательное страхование ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта;
- осуществление надзора в области промышленной безопасности;
- осуществление производственного контроля на объекте;
- применение мер юридической ответственности за нарушение требований промышленной безопасности.

### 3.5. Правовое регулирование прогнозирования стихийных бедствий и подготовленности к ним

В отличие от техногенных чрезвычайных ситуаций, стихийные бедствия человек не может предотвратить. Но он заинтересован и способен, во-первых, в известной мере предугадать их и, во-вторых, принять меры к тому, чтобы минимизировать их отрицательные последствия для себя и окружающей среды. 28 июля 1976 г. в Китае произошло землетрясение, в результате которого в г. Таншань погибли сотни тысяч людей. Ученые Института геологии при государственном сейсмологическом бюро утверждают, что этой трагедии можно было в значительной мере избежать. Они предупреждали руководство страны о приближающейся катастрофе.

Человек может обезопасить не только себя, но при определенных обстоятельствах и предупредить существенный ущерб природе. Наиболее потенциально эффективной предупредительной мерой может служить учет естественных факторов (сейсмо-, лавино-, селеопасности, наводнений и т.п.) при проектировании и развитии городов, определении мест размещения опасных производственных и иных объектов. Соответствующие конкретные положения целесообразно предусмотреть в законах, например в Законе "Об основах градостроительства в Российской Федерации".

Хотя Закон РФ от 14 июля 1992 г. "Об основах градостроительства в Российской Федерации" устанавливает основы правового регулирования градостроительства в целях обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека и общества, развития производственной и социальной инфраструктур, но он не содержит даже намека на решение этих проблем с учетом опасных естественных факторов. Представляется, что в законодательстве следует установить запрет на сооружение экологически опасных объектов в районах, подверженных особым проявлениям стихийных сил.

К сожалению, правовое регулирование в данной сфере мало развито. Лишь некоторые общие требования о предупреждении и ликвидации последствий вредного воздействия вод (наводнения, затопления и подтопления; разрушения берегов, плотин, дамб и других сооружений; заболачивания и засоления земель; эрозии почв, образования оврагов, оползней, селевых потоков и других явлений) предусмотрены ст. 117 Водного кодекса РФ. Обязанность принимать меры для предупреждения и ликвидации последствий вредного воздействия вод возложена на федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Федерации и водопользователей. В случаях, предусмотренных законодательством РФ, для предупреждения и ликвидации последствий вредного воздействия вод Правительством РФ и (или) органами исполнительной власти субъектов Федерации могут создаваться специальные комиссии, решения которых, принятые в пределах их полномочий, являются обязательными для всех граждан и юридических лиц. Водопользователи в случае стихийных бедствий и аварий на водных объектах обязаны принимать участие в проведении мероприятий по предупреждению и ликвидации последствий вредного воздействия вод. Указанные мероприятия проводятся по согласованию со специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда и с органами местного самоуправления.

Фрагментарные правовые меры предусмотрены отдельными правительственными постановлениями и нормативными актами субъектов РФ. Наиболее значимым актом можно считать Положение о Федеральной системе сейсмологических наблюдений и прогноза землетрясений, утвержденное постановлением Совета Министров РФ от 25 декабря 1993 г. Эта система как

Современный Гуманитарный Университет

подсистема Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях создана в целях координации деятельности органов государственного управления РФ по обеспечению защиты населения, объектов и территорий от воздействия землетрясений. В основу функционирования Федеральной системы сейсмологических наблюдений и прогноза землетрясений положены деятельность ведомственных служб министерств, ведомств, Российской академии наук и их взаимодействие на основе комплексного анализа сейсмологических и геофизических данных служб наблюдений и охранных сетей, позволяющих осуществлять оперативный контроль за сейсмической обстановкой и обеспечивать органы государственного управления РФ и заинтересованные организации информацией о возможных землетрясениях с оценкой их последствий.

Для выполнения стоящих перед Федеральной системой сейсмологических наблюдений и прогноза землетрясений основных задач в Положении определяются конкретные функции государственных органов, входящих в нее, а именно:

- МЧС;

- геофизической службы Российской академии наук;

- сейсмической службы Минобороны России;

- службы мониторинга геологической среды **Роскомнедра**;

- службы сейсмических и геодинамических охранных сетей наблюдений

Минатома России;

- службы геодинамических наблюдений Минтопэнерго России;

- службы инженерно-сейсмометрических наблюдений Госстроя России;

- службы контроля деформации земной поверхности **Роскартографии**.

Координация работ по функционированию и развитию Федеральной системы сейсмологических наблюдений и прогноза землетрясений осуществляется межведомственной комиссией по сейсмическому мониторингу, создаваемой совместным решением МЧС России, министерств, ведомств и Российской академии наук, службы которых входят в систему.

Обладая данными о **сейсмоопасности** того или другого хозяйственно освоенного района, государство имеет возможность заблаговременно принять меры по подготовке к возможным землетрясениям. Примером может служить распоряжение Правительства РФ от 6 сентября 1995 г. "О подготовке Камчатской области к возможным землетрясениям". Распоряжение содержит поручения государственным органам выполнить конкретные меры.

В некоторых **сейсмоопасных** районах страны **сейсмостанции** были созданы около 50 лет назад, одна из них, к примеру, **сейсмостанция Шикотан** (1958 г.) находится в самой сейсмической "точке" России. Однако в последние годы из-за дефицита финансовых средств эта станция несколько раз закрывалась. Последнее, как нам кажется, не самое мудрое решение об этом было принято в январе 1997 г. Опытные сейсмологи оказались не у дел. В интересах ли общества такое решение?

Наряду с землетрясениями большую опасность для населения представляют наводнения. Меры по подготовленности к ним предусматриваются распоряжением Совета Министров РФ от 25 февраля 1993 г. "О Межведомственной **противопаводковой** комиссии".

Комиссия, возглавляемая министром по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, состоит из руководителей ряда заинтересованных министерств и ведомств РФ.

В соответствии с распоряжением Правительства РФ решения Межведомственной **противопаводковой** комиссии по вопросам ее компетенции являются обязательными для министерств и ведомств,

Современный Гуманитарный Университет

предприятий, организаций и учреждений независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности.

Важным направлением работы в обсуждаемой сфере является подготовленность к снежным лавинам. Регулируется соответствующая деятельность постановлением Совета Министров РФ от 13 мая 1993 г. "О создании **противолавинной службы**". Для повышения безопасности населения и уменьшения ущерба от схода снежных лавин на территории России решением Правительства РФ в системе Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды создана **противолавинная служба**.

С учетом природных явлений, от которых может страдать город, должны приниматься местные правовые меры по снижению последствий таких явлений. На это направлено, в частности, распоряжение премьера правительства Москвы от 4 ноября 1995 г. "О создании оперативной группы по координации действий городских организаций и префектур административных округов во время сильных снегопадов, гололеда и других экстремальных погодных явлений". Специализированная оперативная группа создана в целях незамедлительной ликвидации последствий сильных снегопадов, гололеда и других экстремальных погодных явлений.

На предупреждение и борьбу с эпидемиями и эпизоотиями направлена деятельность санитарных, ветеринарных и других органов. В этих целях проводятся противоэпидемические и **противоэпизоотические** мероприятия.

Работой по экологической оценке и картографированию территории России активно занимается Институт географии РАН. С учетом загрязнения атмосферы, истощения и загрязнения вод суши, загрязнения морей, деградации лесов, эрозии и других форм деградации почв, истощения рыбных ресурсов и других экологически значимых факторов, характеризующих качественное и **количественное** состояние природной среды и ее отдельных объектов, исходя из этих критериев, на основе проведенных обследований территории России Институт составил в начале 90-х гг. экологическую карту.

По степени остроты Институт разделяет экологические ситуации на две категории - острые и очень острые. Очень острые экологические ситуации существуют там, где состояние природной среды начинает прямо угрожать условиям жизни населения.

По состоянию на 1991 г. было выделено 13 регионов с очень острой экологической ситуацией, включая: **Кольский** полуостров, Московский регион (загрязнение атмосферы, истощение и загрязнение вод суши, утрата продуктивности земель, загрязнение почв, деградация лесных массивов), Северный **Прикаспий**, Среднее Поволжье и Прикамье, промышленная зона Урала, **нефтегазопромысловые** районы Западной Сибири, Кузбасс, районы озера Байкал, Норильский промышленный район, Калмыкия, Новая Земля, зона влияния аварии на Чернобыльской АЭС, рекреационные зоны побережий Черного и Азовского морей.

По результатам исследований экологической ситуации, выполненных этим же Институтом в середине 90-х гг., в Европейской части России, включающей 12 административных областей, установлено, что в центре Европейской части России территории с относительно удовлетворительными ситуациями занимают 15% общей площади региона, с конфликтными и напряженными ситуациями - по 30%, с кризисными ситуациями - 23%, с катастрофической экологической ситуацией - 2% .

Очевидно, что самое важное для оценки остроты как отдельных экологических проблем, связанных, к примеру, с состоянием почв, так и экологических ситуаций - наличие общепринятых критериев.

Институт географии РАН предлагает определять степень остроты

Современный Гуманитарный Университет

экологических проблем и ситуаций, исходя из показателей, характеризующих изменения природных **компонетов** и условий, которые:

- влияют на санитарно-гигиеническую обстановку, т.е. на состояние здоровья людей;

- ведут к истощению и утрате природных ресурсов;

- нарушают и видоизменяют естественные ландшафты.

Основываясь на собственных критериях, ученые выделили названные выше 13 экологически неблагоприятных регионов. Но чтобы придать им официальный статус, необходимы юридические, а не только научные основания. Соответствующие критерии должны устанавливаться в законодательстве.

В ряде законов предусматривается выделение специальных зон как разновидностей экологически неблагоприятных территорий и определены критерии их выделения. Федеральный закон “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и **техногенного** характера” (ст. 5) в качестве инструмента решения своих задач предусматривает создание зон чрезвычайной ситуации. Они являются разновидностью экологически неблагоприятных территорий, так как по смыслу Закона **чрезвычайная ситуация** - это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

В зависимости от количества людей, пострадавших в таких ситуациях, людей, условия жизнедеятельности которых оказались нарушены, размера материального ущерба, а также границы зон распространения поражающих факторов чрезвычайных ситуаций, эти ситуации в соответствии с Положением о классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, утвержденным постановлением Правительства РФ от 13 сентября 1996 г., подразделяются на локальные, местные, территориальные, региональные, федеральные и трансграничные. Так, к местной относится чрезвычайная ситуация, в результате которой пострадали свыше 10, но не более 50 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 100, но не более 300 человек, либо материальный ущерб составляет свыше 1 тыс., но не более 5 тыс. минимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации, и зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы населенного пункта, города, района. Территориальной является чрезвычайная ситуация, в результате которой пострадали свыше 50, но не более 500 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 300, но не более 500 человек, либо материальный ущерб составляет свыше 5 тыс., но не более 0,5 млн. минимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации, и зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы субъекта РФ.

Отношения по созданию экологически неблагоприятных территорий регулируются также Законом РФ “О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”. Им установлены четыре вида зон:

- зона отчуждения;

- **зона отселения;**

- зона проживания с правом на **отселение;**

- зона проживания с льготным социально-экономическим статусом.

Закон устанавливает достаточно определенные критерии для выделения той или иной зоны. Эти критерии - проведение в 1986 г. эвакуации и

Современный Гуманитарный Университет

последующего **отселения** граждан; начиная с 1991 г., среднегодовая эффективная эквивалентная доза облучения населения превышает 1 мЗв (0,1 бэр); начиная с 1991 г., плотность радиоактивного загрязнения почвы цезием-137 превышает 1 Ки/кв. км (ст. 7).

Зона отчуждения (именовавшаяся в 1986–1987 гг. 30-километровой зоной; по проекту Закона РСФСР “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС” предлагалась как заповедная зона) - территория вокруг Чернобыльской АЭС, а также части территории РФ, загрязненные радиоактивными веществами вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, из которых в соответствии с Нормами радиационной безопасности в 1986 г. и в последующие годы население было эвакуировано либо переселено.

Зона отселения - часть территории РФ за пределами зоны отчуждения, на которой плотность загрязнения почв цезием-137 составляет свыше 15 Ки/кв. км, или **стронцием-90** - свыше 3 Ки/кв. км, или **плутонием-239** - свыше 0,1 Ки/кв. км.

Зона проживания с правом на **отселение** - часть территории РФ за пределами зоны отчуждения и зоны **отселения** с плотностью загрязнения почв цезием-137 от 5 до 15 Ки/кв. км. С учетом ландшафтных и геохимических особенностей почв территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие Чернобыльской катастрофы, в том числе наличия территорий с почвами, способствующими высокой миграции радионуклидов в растения, законодательством РФ к указанной зоне могут быть отнесены отдельные территории с более низкими уровнями радиоактивного загрязнения. Дополнительные критерии по определению границ зоны проживания с правом на отселение в зависимости от степени радиоактивной загрязненности ее территории (кроме цезия-137) **долгоживущими** радионуклидами устанавливаются Правительством РФ.

Зона проживания с льготным социально-экономическим статусом - часть территории РФ, находящаяся за пределами зоны отчуждения, зоны отселения и зоны проживания с правом на отселение, с плотностью радиоактивного загрязнения почвы **цезием-137** от 1 до 5 Ки/кв. км. В указанной зоне среднегодовая эффективная эквивалентная доза облучения не должна превышать 1 мЗв (0,1 бэр). Дополнительные критерии по определению границ этой зоны в зависимости от степени радиоактивной загрязненности ее территории другими (кроме цезия-137) долгоживущими радионуклидами устанавливаются Правительством РФ.

Закон “Об охране окружающей природной среды” предусматривает два вида экологически неблагоприятных территорий - зоны чрезвычайной экологической ситуации и зоны экологического бедствия. В соответствии со ст. 58 **зонами чрезвычайной экологической ситуации** объявляются участки территории РФ, где в результате хозяйственной и иной деятельности происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей природной среде, угрожающие здоровью населения, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных.

**Зонами экологического бедствия** объявляются участки территории РФ, где в результате хозяйственной либо иной деятельности произошли глубокие необратимые изменения окружающей природной среды, повлекшие за собой существенное ухудшение здоровья населения, нарушение природного равновесия, разрушение естественных экологических систем, деградацию флоры и фауны (ст. 59).

Судя по Закону, принципиального различия между зонами чрезвычайной экологической ситуации и зонами экологического бедствия не существует. В том и другом случаях речь идет об участках территории с **деградированной**

Современный Гуманитарный Университет



окружающей средой. Но применительно к зонам чрезвычайной экологической ситуации говорится, что это участки, где происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей природной среде. А о зонах экологического бедствия сказано, что это участки, где произошли глубокие необратимые изменения природной среды.

На практике же трудно определить характер изменений: являются ли они устойчивыми или глубокими, произошли или продолжают происходить. И потому при всей серьезности экологической ситуации во многих регионах страны институт экологически неблагополучных территорий на практике не действует.

Таким образом, с правовой точки зрения под **экологически неблагополучной территорией** понимается участок территории, состояние окружающей среды которого соответствует установленным в законодательстве критериям, необходимым для выделения специальных зон с целью восстановления благоприятного состояния окружающей среды.

### **3.6. Правовой режим экологически неблагополучной территории**

Под **правовым режимом экологически неблагополучной территории** понимается совокупность правил об объявлении, обеспечении функционирования таких территорий и снятии их особого статуса. С учетом общественной важности и заинтересованности в последовательном восстановлении благоприятного состояния окружающей среды, развитии правового регулирования в данной сфере совокупность правовых норм, определяющих критерии и режим экологически неблагополучных территорий, можно рассматривать как формируемый институт экологического права.

Законодательство предусматривает ряд видов зон с неблагоприятной окружающей средой. Порядок их выделения, объявления об этом - разный.

Порядок объявления зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия определен Законом "Об охране окружающей природной среды". В соответствии со ст. 58 и 59 они объявляются постановлениями представительного органа власти либо указами Президента РФ по представлению специально уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей среды на основании заключения государственной экологической экспертизы.

В развитие этого положения Минприроды России по своей инициативе подготовило Временный порядок объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации (утвержденный приказом от 6 февраля 1995 г.), в соответствии с которым инициаторами объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации могут быть федеральные органы исполнительной власти, органы власти субъекта РФ, органы местного самоуправления этих территорий. Для постановки вопроса об объявлении территории зоной чрезвычайной экологической ситуации инициатор подготавливает материалы о состоянии окружающей природной среды и организует разработку программы экологической реабилитации территории. Затем инициатор объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации обращается в Правительство РФ с обоснованием необходимости объявления территории в таком качестве. По поручению Правительства РФ Минприроды России проводит государственную экологическую экспертизу материалов о состоянии окружающей природной среды. По ее результатам Минприроды России подготавливает и вносит в Правительство РФ проект Указа Президента РФ "Об объявлении территории зоной чрезвычайной экологической ситуации".

Таким образом, в соответствии с названными нормативными актами экологически неблагополучные территории могут быть признаны таковыми лишь

Современный Гуманитарный Университет

на уровне Российской Федерации. Думается, что, принимая решение об объявлении экологически неблагоприятных территорий на национальном уровне, законодатель исходил прежде всего из того, что финансирование мероприятий, связанных с восстановлением благоприятного состояния природы, будет осуществляться в том числе за счет средств федерального бюджета. Но это вовсе не означает, что субъекты Федерации не могут сами принять решение об объявлении соответствующих зон. Более того, субъекты РФ, основываясь на ст. 72 Конституции России и исходя из своих экологических интересов, могут и должны проявлять активность в этом направлении. Такое суждение подтверждается, в частности, Экологическим кодексом Республики Башкортостан, принятым 28 октября 1992 г., в соответствии с которым Верховный Совет Республики, а также Президент Республики наделены правом объявлять как зоны чрезвычайной экологической ситуации, так и зоны экологического бедствия (ст. 60, 61).

Что же касается зон чрезвычайных ситуаций, предусматриваемых Федеральным законом “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера”, то в отношении таких зон вовсе не требуется принятие решения об объявлении территории зоной чрезвычайной ситуации. Это подразумевается, если имела место катастрофа природного или техногенного характера. Главным тут является вопрос об определении границ зоны чрезвычайной ситуации. Границы таких зон определяются назначенными в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ руководителями работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций на основе классификации чрезвычайных ситуаций, установленной Правительством РФ, и по согласованию с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, на территориях которых сложились чрезвычайные ситуации.

Аналогичный принцип существует в отношении зон радиоактивного загрязнения. На территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, по факту и с учетом дозы облучения населения или плотности радиоактивного загрязнения почвы устанавливается соответствующий вид зоны. Границы этих зон и перечень населенных пунктов, находящихся в них, определяются Правительством РФ в зависимости от изменения радиационной обстановки и с учетом других факторов. Они же (границы и перечень населенных пунктов) пересматриваются Правительством РФ не реже чем один раз в пять лет.

Применительно к правовому режиму экологически неблагоприятных территорий принципиальным является вопрос о способах и средствах восстановления благоприятного состояния окружающей среды. Он также решается по разному.

В соответствии с Законом РФ “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС” в зоне отчуждения на территории России запрещается постоянное проживание населения, ограничивается хозяйственная деятельность и природопользование. Перечень видов хозяйственной деятельности, порядок ее организации и природопользования в зоне отчуждения устанавливаются Правительством РФ.

На территориях зоны отселения, где плотность загрязнения почв цезием-137 составляет свыше 40 Ки/кв. км, а также на территориях этой зоны, где среднегодовая эффективная эквивалентная доза облучения населения от радиоактивных выпадений может превысить 5,0 мЗв (0,5 бэр), население подлежит обязательному отселению. Переселение людей на указанные территории зоны отселения вплоть до снижения риска радиационного ущерба до установленного приемлемого уровня запрещается. На остальной территории

Современный Гуманитарный Университет

зоны отселения граждане, принявшие решение о выезде на другое место жительства, также имеют право на получение компенсаций и льгот, установленных названным Законом.

В зоне проживания с правом на **отселение** обеспечивается обязательный медицинский контроль за состоянием здоровья населения и осуществляются защитные мероприятия, направленные на снижение уровня облучения, о чем жители информируются через средства массовой информации.

В зоне проживания с льготным социально-экономическим статусом помимо осуществления комплекса контрмер, включающего медицинские мероприятия по радиационной и радиозоологической защите, создается хозяйственно-экологическая структура, обеспечивающая улучшение качества жизни населения выше среднего уровня, компенсирующая отрицательное воздействие психоэмоциональной нагрузки, связанной с Чернобыльской катастрофой и применением контрмер.

Наряду с мерами по физической и социальной защите человека Законом (ст. 12) установлены меры по экологическому оздоровлению территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению вследствие Чернобыльской катастрофы. В частности, на этой территории осуществляется комплекс экономических, правовых и других мер, направленных на оздоровление природной среды: научные исследования, контроль за состоянием природной среды и потенциально опасных в экологическом отношении объектов, государственная экологическая экспертиза, снижение и компенсация ущерба, наносимого природе, в том числе прекращение воздействия на нее экологически опасных факторов, приведение радиационно загрязненных участков территории в экологически безопасное состояние, пригодное для хозяйственного использования и жизнедеятельности населения, возврат радиационно загрязненных территорий по мере их экологического оздоровления в хозяйственный оборот.

Организация и обеспечение контроля за экологической обстановкой на территории, подвергшейся радиоактивному **загрязнению**, планирование и осуществление мер по ее экологическому оздоровлению осуществляются органами, уполномоченными Правительством РФ.

Цель и основная задача деятельности, связанной с чрезвычайными ситуациями природного и **техногенного** характера, регулируемой Федеральным законом "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", - ликвидация таких ситуаций.

**Ликвидация чрезвычайных ситуаций** включает аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые при возникновении чрезвычайных ситуаций и направленные на спасение жизни и сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среде и материальных потерь, а также на локализацию зон чрезвычайных ситуаций, прекращение действия характерных для них опасных факторов.

Ликвидация чрезвычайных ситуаций осуществляется силами и средствами организаций, органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов РФ, на территориях которых сложилась чрезвычайная ситуация. При недостаточности вышеуказанных сил и средств в установленном законодательством порядке привлекаются силы и средства федеральных органов исполнительной власти.

Важной предпосылкой минимизации неблагоприятных последствий чрезвычайных ситуаций является подготовка населения в области защиты от них и лиц, которые могут быть вовлечены в деятельность по ликвидации таких ситуаций. Подготовка населения к действиям в чрезвычайных ситуациях осуществляется в организациях, в том числе в образовательных учреждениях, а также по месту жительства. Подготовка руководителей и специалистов

Современный Гуманитарный Университет

организаций, а также сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций для защиты от чрезвычайных ситуаций осуществляется в учреждениях среднего и высшего профессионального образования, повышения квалификации, на курсах, в специальных учебно-методических центрах и непосредственно по месту работы. Порядок такой подготовки определен постановлением Правительства РФ от 24 июля 1995 г.

Финансирование мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций проводится за счет средств организаций, находящихся в зонах чрезвычайных ситуаций, средств федеральных органов исполнительной власти, соответствующих бюджетов, страховых фондов и других источников. При отсутствии или недостаточности указанных средств для ликвидации чрезвычайных ситуаций выделяются средства резервного фонда Правительства РФ (ст. 24 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»).

Для ликвидации чрезвычайных ситуаций названным Законом предусматривается создание и использование резервов финансовых и материальных ресурсов (ст. 25). Такие резервы создаются федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, а также органами местного самоуправления заблаговременно в целях экстренного привлечения необходимых средств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.

Некоторые конкретные способы оздоровления экологически неблагоприятных территорий предусмотрены также Законом «Об охране окружающей природной среды» (п. 3 ст. 39). Так, в зоне экологического бедствия должна быть прекращена деятельность хозяйственных объектов. Исключение составляет деятельность объектов, связанных с обслуживанием проживающего на территории зоны населения. Законом запрещается строительство и реконструкция новых хозяйственных объектов, существенно ограничиваются все виды природопользования, принимаются оперативные меры по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов и оздоровлению окружающей среды.

Почти аналогичен режим зон чрезвычайной экологической ситуации. Здесь предусматривается прекращение деятельности, отрицательно влияющей на окружающую среду, приостанавливается работа предприятий, цехов, агрегатов, оборудования, оказывающих неблагоприятное влияние на здоровье человека и окружающую среду, ограничиваются отдельные виды природопользования, проводятся оперативные меры по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов.

Очевидно, что даже для рамочного закона, каковым является Закон «Об охране окружающей природной среды», не хватает требования о необходимости разработки специальной программы как главного инструмента экологической реабилитации территории. Именно в программе должны быть определены с учетом специфики экологической ситуации конкретные мероприятия по специальному природопользованию в пределах территории, включая ограничение или запрещение определенных экологически опасных видов деятельности, необходимые для этого финансовые средства и их источники, сроки осуществления мероприятий и ответственные за это, меры контроля за выполнением программы.

Центральный вопрос, связанный с объявлением экологически неблагоприятных зон, — финансирование восстановления благоприятного состояния окружающей среды. По Закону финансирование мероприятий по оздоровлению окружающей среды производится:

- в первую очередь за счет средств министерств и ведомств, предприятий
- непосредственных виновников деградации природной среды, аварий и

Современный Гуманитарный Университет

катастроф, а также

- за счет целевых средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ. Правда, в ст. 58 Закона “Об охране окружающей природной среды” говорится лишь о бюджете республик.

Кроме того, как уже отмечалось, для решения неотложных экологических проблем и оздоровления окружающей среды создаются внебюджетные экологические фонды. Так что средства этих фондов также могут быть использованы для выполнения программ оздоровления экологически неблагополучных территорий.

Тот факт, что в России до сих пор на федеральном уровне не было принято ни одного решения об объявлении экологически неблагополучной территории, может быть объяснен дефектами правовой нормы, а именно нечеткостью, размытостью критериев отнесения таких территорий к зонам экологического бедствия или чрезвычайной экологической ситуации. Хотя субъектами РФ разрабатывались соответствующие проекты (по Братску, например), а в Минприроды РФ проводилась по ним государственная экологическая экспертиза, ни одно решение так и не было принято.

Вместо официального признания и объявления экологически неблагополучных территорий Правительство РФ пошло по пути принятия специальных постановлений, предусматривающих меры по улучшению социально-экологической обстановки в отдельных регионах. Так, были приняты постановление Совета Министров РФ 3 ноября 1993 г. “О первоочередных мерах по улучшению социально-экологической обстановки в г. Братске Иркутской области” и постановление Правительства РФ от 25 апреля 1995 г. “О первоочередных мероприятиях по оздоровлению экологической обстановки в г. Череповце Вологодской области в 1996— 1998 годах” и др.

С учетом складывающейся практики относительно реализации положения Закона “Об охране окружающей природной среды”, касающегося зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия, нуждается в обсуждении вопрос о целесообразности выделения двух видов зон. Есть ли в этом правовой смысл? Если экологическая ситуация обострилась вследствие техногенной или природной катастрофы, то меры принимаются в рамках Федерального закона “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера”. При этом объявление специального режима соответствующей территории может и не требоваться - к примеру, в ситуации, когда произошла авария на транспорте при перевозке нефтепродуктов и разлитую нефть собрали в течение определенного времени, чем и была решена экологическая проблема. Если таких мер недостаточно или опасная экологическая ситуация — результат продолжительной экологически необоснованной хозяйственной деятельности человека, то в соответствии с определенной в законодательстве процедурой принимается решение об объявлении зоны экологического бедствия, о разработке специальной программы реабилитации и т.д.

Элементом правового режима экологически неблагополучной территории является также снятие особого статуса такой территории. В Законе “Об охране окружающей природной среды” об этом ничего не говорится. Вопрос урегулирован Временным порядком объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации. Решение о снятии такого статуса принимается по результатам государственной экологической экспертизы по истечении срока, который был установлен Правительством РФ при подготовке решения об объявлении зоны. Госкомэкология РФ подготавливает и вносит в Правительство РФ проект Указа Президента РФ “О снятии с территории статуса зоны чрезвычайной экологической ситуации”. После рассмотрения и одобрения материалов государственной экологической экспертизы Правительство РФ

Современный Гуманитарный Университет

представляет Президенту РФ этот проект для принятия соответствующего решения.

#### **4. ПРАВОВАЯ ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ В ГОРОДАХ**

Современный город представляет собой большой социальный организм, включающий комплекс **эколого-экономических**, географических, архитектурно-строительных, культурно-бытовых особенностей. Такие особенности естественных и экономических факторов, действующих в городах, формируют качественно новую среду обитания, где наряду, а порой и вместо естественных экосистем, функционируют и развиваются **антропогенные** связи. В городах сейчас проживает более половины жителей России. Города становятся самыми загрязненными участками государственной территории. В воздушный бассейн городов ежегодно поступает 50 млн. тонн загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников выбросов, что составляет до 300 кг на каждого жителя России в год. По промышленным выбросам лидируют города, где в 10 и более раз превышена предельнодопустимая норма концентрации вредных веществ (Магнитогорск, Нижний Тагил, Челябинск, Красноярск, Новокузнецк, **Череповец**, Братск, **Березники** и др.).

##### **4.1. Понятие и состав территории городов**

Понятие крупных или малых городов в законодательстве не определено. Каждый раз этот вопрос решается самостоятельно. В целом же все населенные пункты на территории России подразделяются на две категории: города и поселки городского типа; сельские населенные пункты. Отнесение населенных мест к конкретному разряду населенных пунктов находится в ведении Российской Федерации.

Для признания населенного пункта городом требуется два условия:

- а) численность населения, постоянно проживающего в населенном пункте, должна составлять не менее 12 тыс. человек;
- б) социальный состав - не менее 85% проживающих должны составлять рабочие или служащие.

В иных случаях населенный пункт признается сельским (если большинство его жителей занимается сельским хозяйством) либо рабочим поселком (если большинство его жителей заняты в промышленности или на транспорте), дачным поселком (если большинство его жителей используют данный населенный пункт в качестве базы для отдыха) или курортным поселком (если не менее половины его жителей являются приезжающими для отдыха или лечения).

Земли, находящиеся в пределах городской черты (поселковой черты), считаются **городскими землями**. Вся земельная территория города подразделяется на четыре категории земель: земли городской застройки, общего пользования, специального назначения, городские угодья.

Земли городской застройки состоят из земель, застроенных и отведенных под застройку жилья, административными, культурно-бытовыми зданиями, сооружениями.

К землям общего пользования в городах относятся площади, улицы, дороги, набережные, места отдыха (сады, парки, водоемы, пляжи). К таким землям относится территория, занятая под полигоны для захоронения неутраченных и нетоксичных промышленных и бытовых отходов, а также **мусороперерабатывающими** предприятиями.

Земли специального назначения городов включают территории, занятые

Современный Гуманитарный Университет

предприятиями промышленности, транспорта, а также для нужд радиовещания, телевидения, космоса, энергетики, обороны.

Городские угодья включают четыре вида территорий:

1) земли, используемые для сельского хозяйства (городские колхозы, совхозы, фермерские хозяйства), для садоводства, огородничества, животноводства (земли граждан и их объединений);

2) земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения (дендропарки, зоопарки, ботанические сады, лесопарки, памятники природы, национальные парки, природные заповедники, курорты, базы отдыха, историко-архитектурные заповедники, музеи и т. д.);

3) часть городских земель, богатая общераспространенными полезными ископаемыми, отводится для их разработки и добычи предприятиями и гражданам;

4) остальные земли городов, входящие в городскую черту, могут относиться к числу неудобных земель для застройки и использования либо состоять в резерве для дальнейшего расширения городского строительства.

Все земли, обслуживающие местные нужды, представляют собой муниципальную собственность. Она находится в полном ведении и управлении муниципальных органов. Но из этого общего правила есть два исключения. К муниципальной собственности не относятся земли и природные ресурсы федерального и республиканского, областного, краевого значения. С учетом данных исключений к муниципальной собственности города относятся все земельные участки, занятые объектами местного значения, предприятиями местной промышленности, сооружениями города. Городу также принадлежат на праве собственности участки недр для разработки общераспространенных полезных ископаемых, лесные участки городских лесов (муниципальные леса), замкнутые водоемы, рыбные запасы и дикие животные, птицы, обитающие в муниципальных лесах и водоемах.

Субъектами права на землю в городах выступают граждане, их объединения, предприятия, организации и учреждения. В зависимости от вида городских земель и субъекта права на землю земельные участки предоставляются местной администрацией в собственность, пользование или аренду гражданам, в пользование или аренду юридическим лицам.

Многообразие форм землепользования и множественность субъектов права на землю характерны в первую очередь для земель городской застройки. Земли же общего пользования имеют одного собственника — муниципалитет (местную администрацию). Возведение капитальных строений разрешается только в рамках их целевого назначения (например дворцов, домов культуры, кинотеатров и т. п.). Во временное пользование эти земли могут передаваться гражданам и юридическим лицам для возведения временных сооружений (палаток, киосков, павильонов).

На землях специального назначения земельные участки предоставляются в пользование или аренду предприятиям, организациям, гражданам для ведения предпринимательской деятельности. На землях сельскохозяйственного использования в городах земельные участки могут передаваться в частную собственность гражданам для ведения личного подсобного хозяйства, крестьянского (фермерского) хозяйства, для занятия садоводством, животноводством, в пользование - для огородничества. Вместе с тем городские сельскохозяйственные земли могут использоваться и для других надобностей (например для добычи песка, глины, камня и других общераспространенных полезных ископаемых).

На особом месте находятся городские земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного значения. На их территории запрещается любая деятельность, противоречащая их целевому

Современный Гуманитарный Университет

назначению. Разрешается строительство лишь административных зданий и производственных помещений, непосредственно связанных с целевым назначением земель.

#### **4.2. Законодательство о градостроительстве**

Под **градостроительством** понимается деятельность по пространственному расселению населения, развитию городов и других поселений, созданию условий для их территориального устройства, здоровой и безопасной среды обитания людей.

Главным законодательным актом в области градостроительства является Закон РФ об основах градостроительства в Российской Федерации. Он определяет основные направления градостроительной деятельности, среди которых приоритетное значение получают экологические показатели - экологически безопасное развитие городов, рациональное землепользование и охрана природы, развитие курортных, санаторных и рекреационных территорий (ст. 2).

Положения о градостроительстве, заложенные в данном Законе, конкретизируются в ряде других законодательных актов. В частности, Земельный кодекс РСФСР (ст. 70-79) дает нормативную характеристику отдельных категорий городских земель, Закон РФ об охране окружающей природной среды (ст. 49) выдвигает экологические требования по трем направлениям градостроительства: планирования, планировки и застройки городов; санитарной охране городов; охране защитно-озеленительной растительности и зеленых зон.

Закон РСФСР о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения содержит развернутые санитарно-эпидемиологические требования в области градостроительства. Они касаются планировки и застройки городов, санитарной охраны окружающей среды, размещения производственных и бытовых отходов, организации санитарно-защитных зон и т. д.

Для **эколого-правового** регулирования отношений градостроительства важное значение имеют положения Закона РСФСР о местном самоуправлении, где называются природные объекты, входящие в муниципальную собственность. В Законе РФ о краевом, областном Совете народных депутатов, краевой, областной администрации дается характеристика полномочий краевой, областной и городской администрации по регулированию экологических отношений в градостроительстве.

На основе законодательных и подзаконных актов разрабатываются градостроительные нормы и правила, градостроительная документация.

**Градостроительные нормативы** - это комплекс количественных и качественных показателей, регулирующих разработку и реализацию градостроительной документации с учетом экономических, демографических, природно-климатических, санитарно-гигиенических, противопожарных, экологических требований и условий развития городов.

Они разрабатываются Госстроем с участием органов санитарно-эпидемиологического надзора, экологического контроля, городской администрации. Госстрой совместно с органами **санитарно-эпидемиологического** надзора утверждает также правила застройки городов и других населенных пунктов и другую документацию.

Первичным звеном градостроительного регулирования является градостроительная документация. Закон РФ об основах градостроительства (ст. 6) называет девять основных градостроительных документов. Среди них генеральная схема расселения и природопользования, генеральные планы городов и других поселений; проекты планировки и застройки городов, территориальные кадастры городов.



### 4.3. Экологические требования в планировании и застройке городов

Каждый город или поселок городского типа должны иметь три вида плановой документации: генеральный план развития (реконструкции); проекты планировки и застройки города, его отдельных частей, кварталов; план земельно-хозяйственного устройства города.

На состояние окружающей среды непосредственное влияние оказывают генеральные планы развития (реконструкции) городов. Они разрабатываются на 25-30 лет с выделением соответствующих периодов и утверждаются вышестоящими организациями. Генеральные планы строительства и реконструкции Москвы, Санкт-Петербурга, крупных областных и краевых центров утверждает Правительство РФ, каждые пять лет они уточняются по мере изменения условий развития города.

При разработке генеральных планов городов и других документов на их основе решающее значение имеют три принципа - зональности, экологической безопасности, рациональной организации территории.

**Принцип зональности** означает подразделение всей территории города, входящей в планируемое пространство, на четыре блока — промышленный, жилой, культурно-бытовой, рекреационный. Требования экологической безопасности предполагают учет градостроительных нормативов на размещение дорог, жилых и административных зданий, зон отдыха, санитарных нормативов предельно допустимых концентраций и выбросов, сбросов вредных веществ, на размещение санитарно-защитных зон, складирования отходов и т. п.

На основе генеральных планов городов разрабатываются проекты планировки и застройки города и его отдельных частей. Закон обязывает, чтобы планировка и застройка городов и всех других населенных пунктов предусматривала создание наиболее благоприятных условий для жизни, отдыха и здоровья населения. Комплексное благоустройство городов должно быть подчинено одной задаче - предупреждению и ликвидации вредного и опасного влияния факторов окружающей среды на условия жизнедеятельности человека.

Предоставление земельных участков для размещения объектов жилищного и промышленного строительства, утверждение проектной и сметной документации, строительство и ввод в эксплуатацию, независимо от форм собственности и подчиненности, производится только при наличии положительного заключения органов экологического и санитарно-эпидемиологического контроля и надзора. Это незыблемое правило является гарантией соблюдения экологической безопасности человека. Если такое правило не соблюдается, то предприятия, организации или граждане обязаны приостановить работы по проектированию и строительству объектов, а в случае невозможности выполнения санитарно-экологических требований - полностью их прекратить. Характерно, что одновременно с приостановлением или прекращением работ закон требует прекращения их финансирования учреждениями банка.

Планы земельно-хозяйственного устройства городов предусматривают размещение коммуникационных связей, обеспечивающих подачу электроэнергии, воды, тепла населению и сброс дождевых вод и отходов. Они разрабатываются и реализуются в соответствии с санитарными нормами и правилами под контролем санитарно-эпидемиологической службы города.

Постановлением Правительства РФ от 20 июня 1993 г. о государственной экспертизе градостроительной и проектно-сметной документации и утверждении проектов строительства вся градостроительная документация (генеральные планы, проекты планировки и застройки городов, планы земельно-

Современный Гуманитарный Университет

хозяйственного устройства и т.д.) подлежит обязательной государственной экспертизе в Главном управлении государственной вневедомственной экспертизы при Госстрое РФ (Главгосэкспертизе России). Подобная экспертиза проводится с участием Минэкономики, Минприроды и Минтруда России. В зависимости от источника финансирования проекты строительства утверждаются Госстроем РФ либо архитектурно-строительными комитетами республик, краев, областей. Проекты, реализуемые за счет собственных средств, утверждаются заказчиком, разумеется, после экспертного заключения органов экологического и санитарного контроля и надзора.

Названные виды градостроительного планирования касаются в основном архитектурно-строительного облика города или поселка, но они не раскрывают содержания общественных отношений. Решению этих проблем посвящены другие виды городского планирования. К ним относятся комплексные планы социально-экономического развития города; территориальные комплексные схемы охраны окружающей среды города; различные целевые научно-технические программы.

Планы социально-экономического развития определяют перспективу города на ближайшие 5-10 лет с учетом строительства, реконструкции, перепрофилирования предприятий и расширения культурно-бытовой сферы, жилищного строительства. Территориальные комплексные схемы охраны окружающей среды (ТКСОС) городов служат основным документом, предшествующим разработке планов социально-экономического развития городов. Они составляют информационно-методическую и нормативно-техническую базу этих планов. Основное назначение данных схем - разработать меры по предупреждению и устранению потерь в природной среде в связи с хозяйственным и социальным развитием города, расширением его территории.

Для решения этой задачи ТКСОС городов сочетают территориальный подход к организации природоохранительной деятельности с отраслевыми мерами по охране и рациональному использованию отдельных природных объектов и ресурсов - земель, вод, лесов, воздушного бассейна. Целевые научно-технические программы по охране окружающей среды городов (города) сконцентрированы на решении одной или нескольких взаимосвязанных экологических проблем - чистота воздушного бассейна, охрана питьевой воды, - защита природного и культурного наследия, рекультивация земель, озеленение территории.

Финансирование природоохранных мероприятий производится за счет отчислений, которые поступают в городские экологические фонды (в размере 60 % от сумм, отчисляемых предприятиями за загрязнение).

#### **4.4. Санитарная охрана окружающей среды городов**

**Санитарной охраной окружающей среды** называется деятельность органов санитарно-эпидемиологического надзора по охране жизни и здоровья граждан от неблагоприятного воздействия окружающей среды. Головной организацией в области санитарного надзора является Государственный комитет Российской Федерации по санитарно-эпидемиологическому надзору (Госкомсанэпиднадзор России). Одновременно с ним действуют санитарно-надзорные службы в воинских частях, предприятиях военно-промышленного комплекса, войсках и подразделениях МВД и других формированиях закрытого типа.

Цель санитарной охраны — обеспечить санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, т.е. такое состояние общественного здоровья и среды обитания людей, при котором отсутствует опасное и вредное влияние ее факторов на организм человека и есть благоприятные условия для его деятельности (ст. 1 Закона РСФСР о санитарно-эпидемиологическом

Современный Гуманитарный Университет

**Схема 7. Экологические функции санэпидслужбы в городах**



благополучия населения). На долю крупных городов приходится **основная** масса загрязнения воды и воздуха. Так, в 14 городах России (Барнаул, Братск, Волгоград, Екатеринбург, Кемерово, Магнитогорск, Москва, Новосибирск, Омск, Хабаровск и т.д.) **ПДК вредных веществ** в воздухе превышает в 10 раз. По объему выбросов сточных вод из 15 крупных городов на первом месте стоит Москва, Санкт-Петербург, Красноярск, Самара, Новосибирск, Ярославль, Казань и др.

Госкомсанэпиднадзор России, его центры в республиках, краях, областях, городах и районах, научно-исследовательские учреждения, лаборатории и другие учреждения составляют систему органов санитарно-эпидемиологической службы РФ. Свои задачи санэпидслужба выполняет путем санитарного нормирования, выполнения разрешительных, надзорных и контрольных функций.

Санитарное нормирование окружающей среды выражается в установлении предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ, радиоактивных излучений, шума, вибрации, вредного воздействия магнитных полей и других физических, химических, биологических воздействий.

Разрешительные функции в области охраны окружающей среды и здоровья человека санэпидслужба выполняет в трех формах:

1) выдача заключений на размещение предприятий и сооружений, их технико-экономическое и экологическое обоснование; на ввод объектов в эксплуатацию;

2) разрешение на применение химических и иных токсических веществ в отдельных отраслях народного хозяйства;

3) ведение регистра потенциально опасных химических и биологических веществ.

Надзорная функция состоит в организации систематической проверки соблюдения санитарного законодательства предприятиями, учреждениями, организациями и жителями города. Через сеть своих контрольных пунктов (постов наблюдения, лабораторий) санэпидслужба определяет степень превышения установленных норм выбросов загрязняющих веществ и в необходимых случаях сообщает местным и республиканским органам.

Контрольная функция санэпидслужбы выражается в осуществлении социально-гигиенического мониторинга, который представляет собой государственную систему наблюдения, оценки и прогнозирования состояния здоровья населения в связи с состоянием среды обитания человека. На основе сведений этой системы формируется банк данных о здоровье населения, тенденциях его развития под воздействием окружающей среды.

Решения, принимаемые санэпидслужбой в пределах своей компетенции, являются обязательными для исполнения всеми органами представительной и исполнительной власти, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами.

Должностные лица санэпидслужбы имеют право в пределах своей компетенции и по вопросам своего ведения посещать предприятия и организации, требовать представления соответствующих данных о соблюдении санитарных норм и предельно допустимых концентраций вредных веществ, давать обязательные к исполнению указания.

Так же, как и другие органы надзора, санэпидслужба вправе принять решение о приостановлении, ограничении, прекращении деятельности объекта, о наложении административного штрафа, передаче материалов дела органам следствия, предъявлении в суде или арбитражном суде иска о возмещении ущерба.

В своей деятельности санэпидслужба сотрудничает с представительными и исполнительными органами власти, а также специально уполномоченными органами в области охраны окружающей природной среды - городскими комитетами по охране окружающей среды Минприроды, архитектурно-строительными отделами Госстроя РФ, постами и пунктами наблюдения Роскомгидромета, государственной автомобильной инспекцией.

#### 4.5. Охрана зеленой растительности в городах

Зеленая растительность, произрастающая в городах, составляет существенную часть их окружающей среды. От ее насыщенности зависит качество окружающей среды. Вся зеленая растительность в пределах городской черты подразделяется на две группы: лесная и нелесная растительность.

К лесам, согласно Лесному кодексу, относится растительность, произрастающая в городах на землях лесного фонда (городские леса, лесопарки, лесные массивы, входящие в городскую черту). Они находятся в ведении и управлении местной администрации и федеральных органов лесного хозяйства - **Рослесхоза**. Городские леса могут находиться в собственности государства или муниципальной собственности. Конкретная форма собственности городских лесов определяется по взаимному соглашению федеральных органов власти и местной администрации.

Порядок пользования городскими лесами регулируется правилами, которые утверждаются республиканскими, краевыми или областными органами лесного хозяйства. Согласно лесному законодательству, городские леса относятся к особо охраняемым лесам первой группы. В них запрещается заготовка древесины, рубка леса для промышленных или бытовых целей, разрешается проведение санитарных рубок, рубок ухода за лесом, реконструкция лесных пород.

По своему целевому назначению городские леса выполняют две основные функции - экологическую и культурно-оздоровительную. **Экологическая функция городских лесов** состоит в обеспечении чистоты городского массива, пополнении города запасами кислорода, оказании влияния на погоду и климат городских поселений. **Культурно-оздоровительная функция** выражается в использовании населением лесов для укрепления здоровья, отдыха, туризма, спорта. По согласованию с органами лесного хозяйства местные органы представительной и исполнительной власти вправе принимать решения об организации на территории лесного фонда города национального природного парка, заказника, об объявлении тех или иных природных объектов памятниками природы. Вместе с тем местным органам власти, так же, как и органам лесного хозяйства, запрещено использовать земли городского лесного фонда не по назначению (например, для строительства жилых домов, дач, иных капитальных сооружений). Перевод лесных площадей в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, производится только с разрешения органов управления лесным хозяйством области, края, республики, согласованного с органами охраны окружающей природной среды.

Для городских лесов действуют общие экологические требования, предъявляемые при размещении, проектировании, строительстве, вводе в эксплуатацию объектов, способных оказать экологически вредное влияние на состояние лесов. Места строительства таких объектов, их проекты заранее согласовываются с исполнительными органами субъектов Федерации и органами охраны окружающей природной среды.

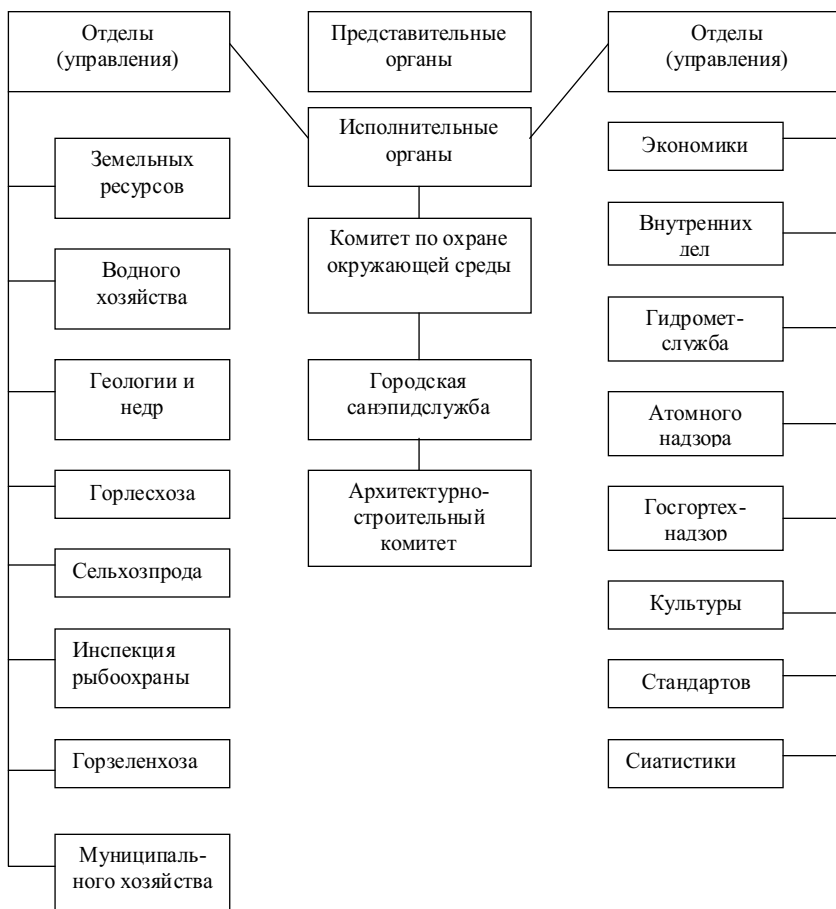
К нелесной растительности в городах принадлежат деревья и группы деревьев, произрастающих на городских землях, не отнесенных к лесному фонду.

По своему целевому назначению такая растительность подразделяется на защитную, озеленительную, декоративную, плодово-ягодную и прочую. **Защитная растительность** выполняет охранительные функции вокруг промышленных предприятий (санитарно-защитные зоны), источников водоснабжения, жилых домов и культурных учреждений. Озеленительные насаждения выполняют экологические функции, защищая воздух от пыли, грязи, вредных газов, обогащая его кислородом, обеспечивая благоприятный

ландшафтный фон окружающей человека среде. Декоративная растительность чаще всего предназначена для выполнения эстетических задач. Плодовая растительность, помимо экономической, выполняет также декоративную и эстетическую функции.

Собственность на нелесную растительность определяется статусом землепользователя. Парки, скверы, ботанические, зоологические сады, дендрологические парки в городах являются муниципальной собственностью и находятся в ведении и распоряжении исполнительных органов власти. Функции непосредственного управления использованием зеленой растительностью выполняют разные органы в зависимости от целевого назначения земель. Так, парки, зоопарки находятся в ведении управлений (отделов) культуры; скверы, дендрологические парки - управлений (отделов) озеленительного хозяйства; плодово-ягодные, озеленительные и другие деревья, находящиеся на землях граждан, являются их собственностью.

**Схема 8. Органы охраны окружающей среды города.**



Земельный кодекс РСФСР (ст. 74) обязывает всех собственников, пользователей либо арендаторов земельных участков проводить комплекс необходимых работ по благоустройству и озеленению земель городов и поселков. Организации и граждане обязаны сохранять зеленые насаждения в соответствии с существующими правилами и поддерживать закрепленную за ними территорию в требуемом санитарном и противопожарном состоянии.

По действующему законодательству за уничтожение, повреждение защитной и другой растительности, не входящей в лесной фонд, виновные лица несут ответственность как за уничтожение, повреждение лесов особо охраняемых территорий (ст. 84 Основ лесного законодательства). Например, по действующим с 1992 г. таксам (Постановление Правительства РФ от 5 февраля 1992 г., № 67) для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный лесному хозяйству, за **незаконную порубку**, уничтожение деревьев до степени прекращения роста по иску органов лесного хозяйства и решению суда взыскивается десятикратная **таксовая** стоимость древесины незаконно срубленных, уничтоженных деревьев, семикратная стоимость древесины при незаконном уничтожении или повреждении до степени прекращения роста. Подобная ответственность относится к разновидности **гражданско-правовой** ответственности. Помимо нее виновное лицо или организация привлекаются к административной ответственности в виде наложения административного штрафа. Штраф взыскивается по решению **горлесхоза** с правом обжалования в суд.

Зеленой растительностью, произрастающей на придомовых, дачных, садовых участках (являющейся частной собственностью), граждане распоряжаются по своему усмотрению, если, разумеется, они не посягают на интересы других собственников и задачи охраны окружающей природной среды.

#### **4.6. Государственный экологический контроль за охраной окружающей среды городов**

Компетенция территориальных городских органов охраны окружающей среды обозначена в двух законодательных актах - в Законе РСФСР об органах самоуправления в РСФСР и Законе РФ об охране окружающей природной среды (ст. 10).

На основе Конституции РФ и Федеративного договора, где области природопользования и охраны окружающей среды, экологической безопасности объявлены сферой совместной компетенции Федерации и субъектов Федерации, субъекты Федерации вправе с учетом собственного правового регулирования вносить те или иные дополнения в компетенцию органов экологического управления и их структуру.

Анализ структуры комитетов охраны окружающей среды (иногда они называются комитетами охраны природы, экологии и природопользования) показывает, что в крупных городах (областных, краевых центрах, столицах республик) они имеют **трех-пятизвенную** структуру: планово-координационный центр, нормативный отдел, отдел контрольно-инспекционный и экологической экспертизы, городской экологический фонд, отдел пропаганды (информации).

Для Комитета охраны окружающей среды города свойственны следующие функции:

- **учетная**: учет природных ресурсов города и их изменения, выбрасываемых отходов и мест по их размещению;
- **планово-координационная**: планирование **городских природоохранительных** мероприятий на основе координации экологической деятельности отраслевых природоохранных служб;
- **нормировочная**: разработка нормативов выбросов, сбросов вредных

Современный Гуманитарный Университет

веществ для предприятий, норм захоронения твердых отходов, определение платежей за пользование ресурсами и загрязнение окружающей среды;

- инспекционная: организация проверки и контроля за выполнением экологических нормативов и **эколого-правовых** норм;

- финансовая: формирование внебюджетного экологического фонда и контроль его расходования;

- информационная: экологическое просвещение, воспитание, экологическая информация населения;

- разрешительная: выдача разрешений, лицензий на размещение вредных веществ, на специальное и обособленное водопользование, вывоз за рубеж некоторых видов животного мира, выброс вредных веществ, проведение государственной экологической экспертизы;

- контрольная - довольно широкая функция, зависящая от местных условий, а именно:

- в области охраны земель Комитет по охране окружающей среды ведет контроль за рациональным использованием земель, обоснованностью отводов для хозяйственного строительства сельскохозяйственных земель; вместе с **Роскомземом** учитывает **деградированные** и загрязненные земли, принимает меры по их восстановлению; совместно с органами **Госкомсанэпиднадзора** ведет учет и регистрацию потенциально опасных химических и биологических веществ;

- в области охраны недр Комитет выдает разрешение на поиск и разработку общераспространенных полезных ископаемых, вместе с Министерством природных ресурсов РФ выдает лицензии на специальное и обособленное водопользование и разрешения на разработку подземных вод и **водопотребление**;

- в области охраны вод Комитет совместно с Министерством природных ресурсов РФ выдает разрешение на специальное и обособленное водопользование поверхностными водами; совместно с центрами **санэпиднадзора** дает разрешение на сброс сточных вод, ведет контроль за соблюдением нормативов выбросов загрязняющих веществ в водоемы;

- в области охраны лесов Комитет совместно с городским лесхозом устанавливает объем вырубki древесины сообразно ее годовому приросту (расчетная лесосека), определяет **лесопользователей** и лесозаготовителей, утверждает объемы работ по воспроизводству леса и ведению лесного хозяйства;

- в области охраны животного мира Комитет совместно с районными органами охоты определяет объемы отстрела диких зверей и птиц, вместе с районным комитетом по охране окружающей среды утверждает мероприятия по охране и воспроизводству дикого животного мира в районе;

- в области охраны рыбных запасов вместе с районными, городскими или межрайонными инспекторами рыбной охраны утверждают порядок проведения любительского и спортивного рыболовства, список **рыбохозяйственных** водоемов, лимиты вылова рыбы и их видов;

- в области охраны **атмосферного** воздуха совместно с центрами **санэпиднадзора** устанавливает лимиты выбросов вредных веществ, их суточные нормативы, утверждает размеры платежей за загрязнение в экологические фонды, проверяет соблюдение предприятиями и организациями выполнение нормативов выбросов вредных веществ;

- в области санитарной охраны окружающей среды совместно с центрами санэпиднадзора Комитет определяет места для размещения, складирования и захоронения производственно-бытовых отходов.

Вместе со средствами массовой информации, учебными заведениями, центрами культуры Комитет организует пропаганду экологических знаний,

Современный Гуманитарный Университет



осуществляет экологическую информацию населения.

Законом РФ об охране окружающей природной среды (ст. 84) Комитетам охраны окружающей среды и органам санэпиднадзора предоставлено право привлекать виновные организации и лиц за совершение экологических правонарушений к административной ответственности в виде штрафа. Право наложения административного штрафа предоставлено должностным лицам Комитета без обращения в суд или комиссию.

По роду своей деятельности Комитет находится в постоянном взаимодействии с другими отделами, управлениями, службами города, которые занимаются отраслевыми либо функциональными вопросами охраны городской среды. Основными среди них являются службы земельных ресурсов, водного хозяйства, охраны лесов и нелесной городской растительности, **гидрометеоконтроля**, внутренних дел, атомного надзора и ядерной безопасности.

#### **4.7. Правовая охрана окружающей среды закрытого административно-территориального образования**

**Закрытым административно-территориальным образованием (ЗАТО)** признается имеющие органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по переработке, изготовлению, хранению, утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых необходим особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

ЗАТО рассматривается как административно-территориальная единица со своими органами управления. Такой единицей может быть город, поселок городского типа, отдельно функционирующий объект (станция, установка и т.п.). Правовой режим ЗАТО определяется принятым 14 июля 1992 г. Законом РФ, согласно которому, ЗАТО образуется по решению высших представительных органов Российской Федерации по вопросам обеспечения особого режима и находится в ведении федеральных органов государственной власти.

Особый режим безопасного функционирования предприятий и иных объектов в ЗАТО диктует установление ограничений на въезд и постоянное проживание граждан, образование контролируемых зон на границе района или внутри его, ограничения полетов, другие ограничения, которые могут вводиться местной администрацией.

Земли ЗАТО могут включать в себя земли городов, поселков и сельских населенных пунктов. Земли, занимаемые предприятиями и иными объектами, находятся в федеральной собственности, земли, используемые для удовлетворения местных нужд, образуют муниципальную собственность. По мере надобности местная администрация может выделять земельные участки с особым режимом землепользования. Органы государственной исполнительной власти принимают меры по предоставлению гражданам земельных участков внутри **ЗАТО** или за его пределами для занятия садоводством, огородничеством, для дачного или жилищного строительства.

Органы местного самоуправления ЗАТО координируют деятельность предприятий и организаций при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций, разрабатывают схемы, оповещения и эвакуации населения при авариях и катастрофах и принимают меры по спасению жизни и охране здоровья людей при чрезвычайных обстоятельствах.

Местные органы через центры санитарно-эпидемиологической службы и органы государственного экологического контроля ведут контроль за

Современный Гуманитарный Университет

выполнением санитарных и экологических норм безопасности и состоянием окружающей среды, информируют о результатах подобных проверок.

Финансирование ЗАТО осуществляется по многим источникам: отчисления из федерального бюджета, субсидии из местных средств, льготы по налогам. Не менее 10% от затрат на производственное строительство направляются на социально-экономическое развитие территории, в том числе на охрану здоровья и экологию.

Граждане, проживающие и работающие в ЗАТО, подлежат обязательному бесплатному государственному страхованию на случай причинения ущерба их жизни, здоровью и имуществу из-за радиационного или иного воздействия при аварии на предприятиях и иных объектах. При ликвидации предприятия или перепрофилировании производства высвобождаемые работники имеют право на досрочный (но не менее чем за два года) выход на пенсию.

#### **4.8. Правовой режим зеленых зон городов**

Закон РФ об охране окружающей природной среды (ст. 67) устанавливает общее правило: вокруг городов и промышленных поселков выделяются **пригородные зеленые зоны**. Они включают пригородные леса, лесопарковые защитные пояса, выполняют **средозащитные** (экологические) санитарно-гигиенические, рекреационные, оздоровительные функции.

Особенностью их правового режима, отмеченной в Законе, является запрет хозяйственной деятельности, отрицательно влияющей на экологическую обстановку. Организация зеленых зон городов регламентируется в государственном стандарте (ГОСТ 17.5.3.01—78. Состав и размер зеленых зон городов).

Зеленые зоны выделяются для городов с населением свыше 100 тыс. человек. Их минимальный размер — 10 га лесопарковой части на 1 тыс. человек. Максимальный размер зоны для городов с населением свыше 500 до 1 млн человек — 25 га на 1 тыс. человек.

Леса зеленых зон относятся к первой группе. Территория, занимаемая зеленой зоной, образуется на землях лесного фонда, расположенных за городской чертой. В составе такой зоны учитываются зоны санитарной охраны курортов, источников водоснабжения, защитных полос вдоль железных и автомобильных дорог. Для городов, где отсутствует лесная растительность, зеленые зоны создаются искусственным путем на землях, не пригодных для сельского хозяйства.

Контроль за состоянием лесов зеленых зон городов ведут соответствующие лесхозы, ведающие и управляющие этой частью лесного фонда. Ответственность за незаконное уничтожение или повреждение древесно-кустарниковой растительности зеленых зон наступает как за **лесонарушения**, совершенные в лесах первой группы.

По постановлению Правительства РФ от 5 февраля 1992 г. №67 с виновных в незаконном уничтожении, повреждении лесной растительности зеленых зон по решению суда, арбитражного суда взыскивается ущерб – 10-кратная **таксовая** стоимость древесины.

По решению местной администрации хозяйственное или жилищное строительство, причиняющее вред лесному хозяйству зеленой зоны, отрицательно влияющее на выполнение ею **средозащитных** и экологических функций, иные хозяйственные действия или рекреационная деятельность с подобными последствиями, могут быть приостановлены либо прекращены, а причиненные убытки взысканы по решению суда, арбитражного суда.

## **ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ**

1. *Составьте логическую схему базы знаний по теме курса.*

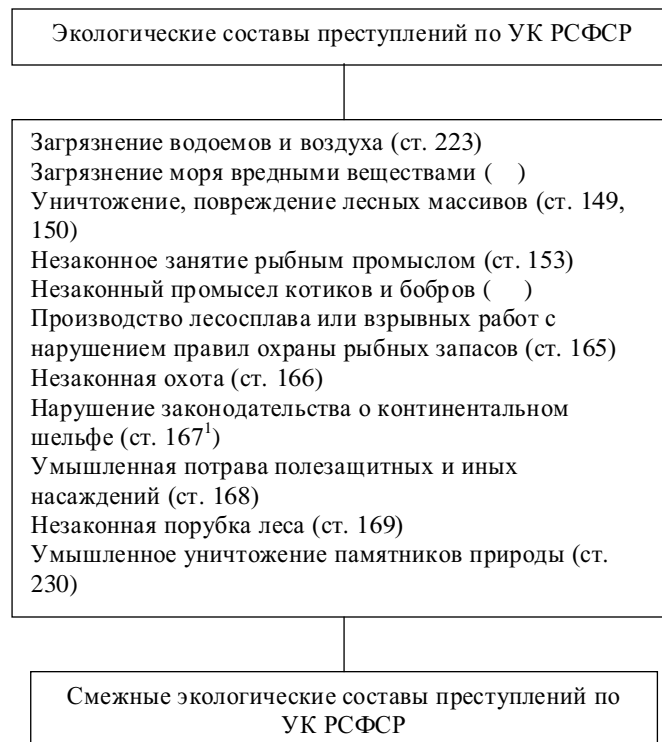
2. Заполните пустой участок схемы.

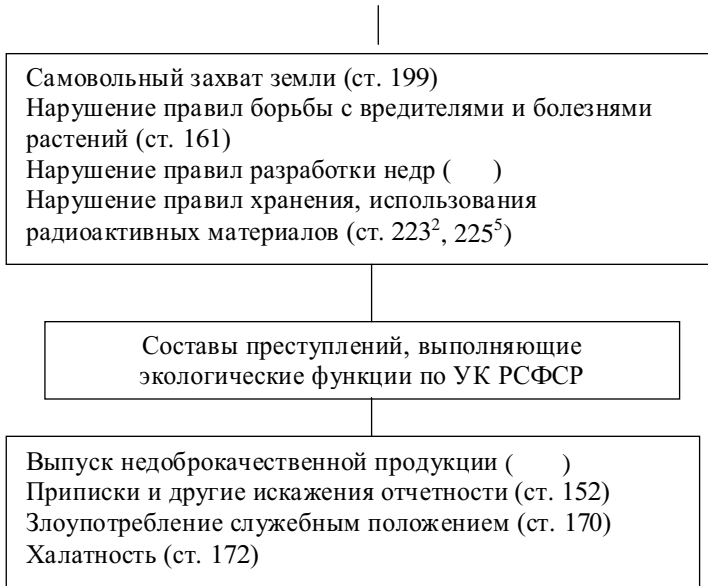
### Разграничение экологического преступления и административного проступка



3. Найдите в УК РСФСР и проставьте соответствующие номера статей УК, пропущенные в схеме

### Экологические преступления



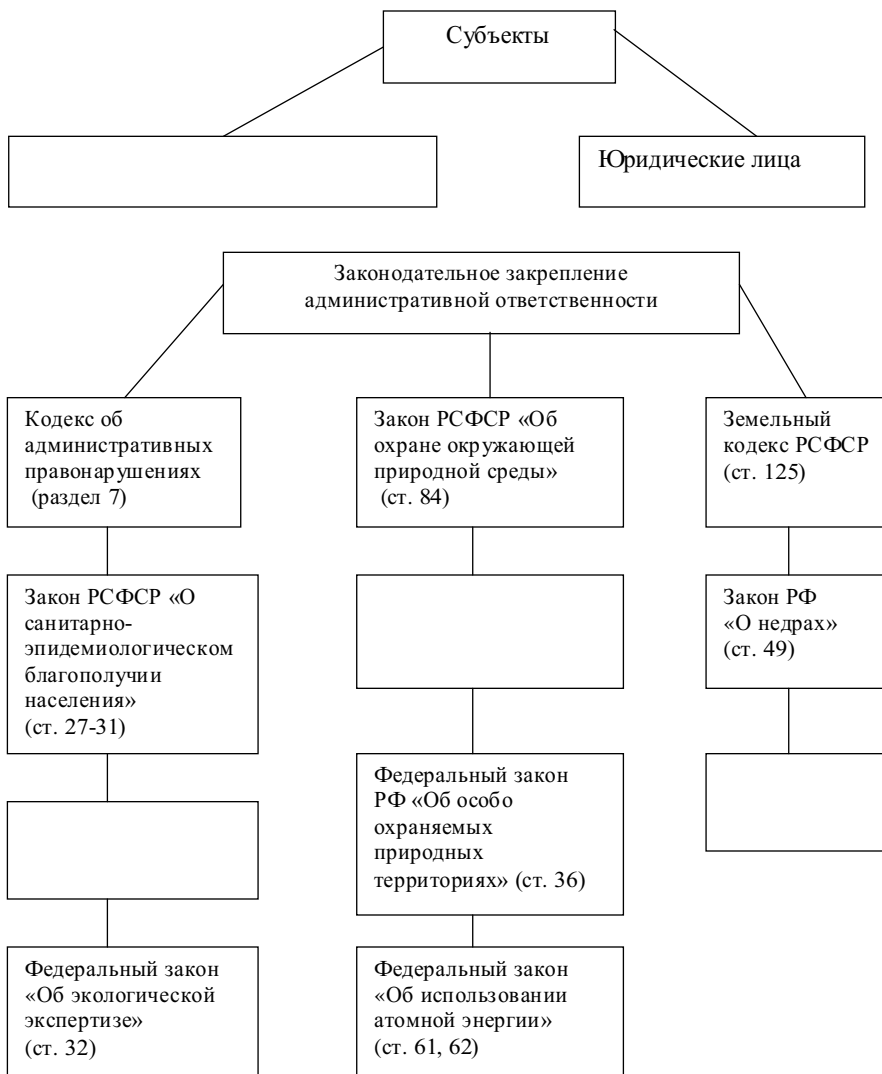


СР

19,  
5)

по

4. Заполните пустые участки в схемах.



## ТРЕНИНГ УМЕНИЙ

### 1. Пример выполнения упражнения тренинга на умение.

#### **Задание. Решите следующую ситуацию**

Механизатор совхоза "Луч" Иванов Н.Н. при проведении сельскохозяйственных работ на полях совхоза грубо нарушил правила обращения с ядохимикатами. В результате этого произошло сильное загрязнение почвенного слоя на значительной части полей, что, в свою очередь, привело к отравлению и смерти работника совхоза. Было возбуждено уголовное дело. В ходе судебного разбирательства выяснилось, что Иванов Н.Н. неоднократно предупреждал администрацию о необходимости строгого соблюдения мер безопасности при работе с ядохимикатами, однако относился к этому с пренебрежением. Суд признал его виновным в совершении экологического преступления.

Определите меру юридической (уголовной) ответственности гражданина Иванова Н.Н. за совершенное экологическое преступление.

#### Решение

Предварительно заполните таблицу, подобрав к каждому алгоритму конкретное соответствие из данной ситуации

№ п/п	Алгоритмы	Конкретное соответствие данной ситуации предложенному алгоритму
1	Определение объекта правонарушения	Общественные отношения в области охраны и использования земель
2	Определение предмета правонарушения	Земли сельскохозяйственного назначения
3	Определение объективной стороны правонарушения	Противоправные действия, явившиеся причиной загрязнения совхозных земель и смерти человека
4	Определение субъективной стороны правонарушения	Вина в форме косвенного умысла
5	Определение субъекта правонарушения	Гражданин Иванов Н.Н. (механизатор совхоза)
6	Определение меры юридической ответственности за нарушение природоресурсового законодательства	Согласно ст.254 Уголовного Кодекса РФ, гражданин Иванов Н.Н. подлежит уголовному наказанию в виде лишения свободы на срок от двух до пяти лет

Таким образом, гражданин Иванов Н.Н. за совершенное им экологическое преступление подлежит уголовному наказанию в виде лишения свободы на срок от двух до пяти лет согласно ст.254 Уголовного Кодекса РФ.

#### **Решите самостоятельно следующие ситуации.**

##### **Задание 1**

Агроном сельскохозяйственного предприятия "Заря" Петров В.В. своевременно не принял мер по борьбе с сорной растительностью, что явилось прямым нарушением его должностных обязанностей. В результате этого сельхозпредприятие понесло убытки вследствие разрастания сорняков. При

проведении служебного расследования выяснилось, что Петров В.В. впервые допустил подобное нарушение. Было принято решение ограничиться наложением на Петрова В.В. дисциплинарного взыскания и потребовать возмещения понесенных предприятием убытков. Должностной оклад агронома Петрова В.В. на момент совершения правонарушения составлял 1000 руб.

Определите меру юридической (дисциплинарной и материальной) ответственности Петрова В.В. за земельное правонарушение.

---

---

---

---

---

---

### **Задание 2**

Гражданин Н., являющийся арендатором, уничтожил межевые знаки и самовольно захватил часть земельного участка, принадлежащего на праве собственности его соседу. При разбирательстве в административной комиссии органа местного самоуправления выяснилось, что гражданин Н. сделал это умышленно, предпринимая аналогичные действия несколько раз. В свое оправдание гражданин Н. заявил, что пошел на самовольный захват земли с целью расширения сельхозпосевов.

Определите меру юридической (административной) ответственности гражданина Н. за совершенное правонарушение.

---

---

---

---

---

---

### **Задание 3**

Гражданин В., являющийся арендатором земельного участка, при проведении сельхозработ произвел умышленный сброс в расположенную рядом с арендованным объектом реку Белая горюче-смазочных материалов, что явилось причиной сильного загрязнения вод. Территориальными органами Госкомэкологии РФ на гражданина В. было наложено административное взыскание. Кроме того, Госкомэкология подала иск в суд с требованием возмещения ущерба водному объекту, причиненного действиями гражданина В. Сумма иска оценивалась в 20 000 руб.

Определите меру юридической ответственности гражданина В. за совершенное правонарушение.

---

---

---

---

---

---



#### Задание 4

Общество с ограниченной ответственностью «Вымпел», занимающееся ремонтом и мойкой автомобилей, в течение длительного времени осуществляло незаконный забор воды из близлежащего водоема, причем использовало ее крайне бесхозяйственно. Территориальными органами Министерства природных ресурсов было установлено, что вину за случившееся несет генеральный директор ООО, который умышленно совершал это правонарушение.

Определите меру юридической ответственности генерального директора ООО за совершенное правонарушение.

---

---

---

---

---

#### Задание 5

Капитан одного из судов-контейнеровозов, принадлежащего Черноморскому пароходству, произвел несанкционированный сброс в Черное море особоопасных отходов химического производства, в результате чего был нанесен существенный вред морской флоре и фауне. Район, где был произведен несанкционированный сброс, относится к территориальным морским водам РФ. Суд признал капитана судна виновным в совершении экологического преступления.

Определите меру юридической (уголовной) ответственности капитана судна за совершенное экологическое правонарушение.

---

---

---

---

---

#### Задание 6

В результате выброса в атмосферу вредных веществ, который произошел по вине главного инженера химического комбината, произошло загрязнение расположенного рядом лесного массива. В ходе разбирательства выяснилось, что выброс произошел в результате грубого нарушения технологической дисциплины. Административная комиссия органа местного самоуправления наложила на главного инженера административное взыскание, а также подала иск в суд с требованием возмещения ущерба, нанесенного лесному массиву. Суд удовлетворил исковые требования истца.

Определите меру юридической ответственности главного инженера за совершенное экологическое правонарушение.

---

---

---

---

---

---

---

### Задание 7

Органами внутренних дел был задержан гражданин Г. при попытке сброса мусора на территории городского лесного массива. В ходе разбирательства выяснилось, что до момента задержания гражданин Г. неоднократно сбрасывал мусор и другие бытовые отходы на территории лесного массива, что привело к засорению и захламлению отдельных его участков. Административной комиссией муниципалитета на гражданина Г. было наложено административное взыскание с требованием возместить нанесенный лесному массиву ущерб.

Определите меру юридической ответственности гражданина Г. за совершенное экологическое правонарушение.

---

---

---

---

---

### Задание 8

Гражданин Л., отдыхая вместе с семьей в лесу, развел костер и не затушил его перед уходом. В результате этого произошло возгорание леса, и лесному массиву был нанесен непоправимый ущерб. Было возбуждено уголовное дело, и суд признал гражданина Л. виновным в совершении экологического преступления.

Определите меру юридической (уголовной) ответственности гражданина Л. за совершенное экологическое правонарушение.

---

---

---

---

---

### Задание 9

Гражданин З. был задержан работниками органов внутренних дел при проверке его личного автотранспорта. Выяснилось, что гражданин З. занимался незаконной охотой (не имел соответствующего разрешения), причем делал это на территории заповедника и отдавал себе отчет в противоправности деяния. Было возбуждено уголовное дело, и суд признал гражданина З. виновным в совершении экологического преступления.

Определите меру юридической (уголовной) ответственности гражданина З. за совершенное экологическое правонарушение.

---

---

---

---

---

---

### Задание 10

Гражданин Б. занимался незаконной добычей рыбы в местах ее нереста, причем использовал для этого взрывчатые вещества. В момент совершения правонарушения он был задержан сотрудниками органов рыбоохраны. По факту данного правонарушения прокуратурой района в отношении гражданина Б. было возбуждено уголовное дело. Суд признал его виновным в совершении экологического преступления.

Определите меру юридической (уголовной) ответственности гражданина Б. за совершенное экологическое правонарушение.

---

---

---

---

---

---

### Задание 11

Гражданин У., имея разрешение на любительскую охоту (разовую лицензию), в ходе ее проведения грубо нарушил условия лицензии. Это выразилось в превышении разрешенной нормы отстрела пушных зверей, что было зафиксировано в протоколе задержания гражданина У. органами внутренних дел.

Определите меру юридической (административной и гражданско-правовой) ответственности гражданина У. за совершенное экологическое правонарушение.

---

---

---

---

---

---

## **ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО**

### **ЮНИТА 2**

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ И  
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ОБЪЕКТОВ  
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ  
(Особенная часть)**

Редактор Н.В. Друх

Оператор компьютерной верстки Е.М. Кузнецова

---

Изд. лиц. ЛР № 071765 от 07.12.98 г.  
Тираж

Сдано в печать  
Заказ

Современный Гуманитарный Университет