

Л. В. Дудкина

# Экологическое право. Ответы на экзаменационные вопросы



# **Людмила Владимировна Дудкина**

# **Экологическое право. Ответы**

# **на экзаменационные вопросы**

*Текст предоставлен правообладателем*

*[http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=6147552](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=6147552)*

*Экологическое право. Ответы на экзаменационные вопросы / Л. В.  
Дудкина: Научная книга; Москва; 2009*

## **Аннотация**

В учебно-методическом пособии представлены модельные ответы на экзаменационные вопросы по экологическому праву России. В предлагаемом издании ответы на экзаменационные вопросы даны в соответствии с программой курса, а также в соответствии с действующим законодательством. Данное пособие поможет подготовиться и успешно сдать экзамен по экологическому праву.

# Содержание

1. Понятие экологического права. Предмет и метод правового регулирования	4
2. Система экологического права	7
3. Объекты охраны окружающей среды	9
4. Понятие, субъекты и объекты экологических правоотношений	13
5. Методы регулирования экологических правоотношений и основания их прекращения	16
6. Формы собственности на природные ресурсы	18
7. Источники экологического права	26
8. Конституционные основы экологического права	28
9. Федеральный закон «Об охране окружающей среды»	30
10. Экологическая доктрина РФ	34
11. Зоны чрезвычайной экологической ситуации и зоны экологического бедствия	37
12. Кадастр как один из методов экономического регулирования в области природопользования и охраны окружающей среды. Финансирование	45
Конец ознакомительного фрагмента.	46

# **Л.В. Дудкина**

## **Экологическое право. Ответы на**

### **экзаменационные вопросы**

#### **1. Понятие экологического права. Предмет и метод правового регулирования**

Слово «экология» впервые было введено в научную терминологию немецким ученым Геккелем в 1866 г. Свою популярность оно получило в середине XX в., когда обострились отношения между человеком и средой, обществом и природой.

Экология определяется как учение о взаимодействии живых организмов с окружающей их средой обитания. Выделяют общую экологию и ее составную часть – социальную экологию, в состав которой, в свою очередь, входит правовая экология.

Правовая экология – совокупность норм, регулирующих экологические отношения в сфере взаимодействия общества

и природы. Экологическое право является одним из проявлений правовой экологии.

Прежде всего необходимо отметить, что экологическое право – развивающаяся отрасль отечественного законодательства. Основным его назначением является согласно ст. 42 Конституции РФ обеспечение конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, получение достоверной информации о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного их здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Таким образом, экологическое право представляет собой совокупность норм, регулирующих общественные отношения (экологические отношения) в сфере взаимодействия общества и природы в интересах сохранения и рационального использования окружающей среды для настоящих и будущих людей.

Предметом экологического права являются общественные отношения в области взаимодействия общества и природы. Они подразделяются на две группы.

1. Отраслевые экологические отношения – это земельно-охранительные отношения по охране недр, лесоохранительные и водоохранные отношения, по охране животного мира, атмосферного воздуха.

2. Комплексные экологические отношения. Эта группа относится к охране природных территорий, комплексов, природно-заповедного фонда, лечебно-оздоровитель-

ных, рекреационных, санитарных и иных зон.

Под методом экологического права понимается способ воздействия на общественные отношения. В действующей системе права выделяют следующие методы правового регулирования:

- административно-правовой – исходит из неравного положения сторон – из отношений власти и подчинения;
- гражданско-правовой способ основан на равенстве сторон, на экономических инструментах регулирования.

В нынешних условиях все большее значение приобретает экономический метод воздействия-влияния на охрану окружающей среды через материальный интерес в ее охране и рациональном использовании со стороны хозяйствующего субъекта. Содержание этого метода уместается в рамках гражданско-правового способа воздействия. Следовательно, на современном этапе правовое регулирование со стороны экологического права представляет собой ограниченную совокупность способов, сочетающих в себе экономические методы регулирования качества окружающей природной среды с административно-правовыми средствами воздействия на природопользователя.

## 2. Система экологического права

До того как произошло отграничение экологического права от природоресурсовых отраслей права, система экологического права носила комплексно-отраслевой характер. В связи с модернизацией отношений между экологическими и природоресурсовыми отраслями права, выходом из системы экологического права земельного права возникла необходимость пересмотра системы экологического права и построения ее применительно к нуждам и потребностям среды в условиях рыночной экономики.

Система экологического права – это совокупность его институтов, расположенных в определенной последовательности в соответствии с экологическими закономерностями.

Экологическое право рассматривается в трех смыслах: как отрасль права, как учебная дисциплина, как наука. Как учебная дисциплина и наука экологическое право включает общую, особенную и специальную части.

Первая часть (общая часть) рассматривает такие понятия, как: предмет, метод, источники, объекты экологического права, право собственности на природные ресурсы, государственное управление в области охраны окружающей среды и другие не менее важные вопросы. В содержание второй части (особенной части) входят вопросы правового режима, использования и охраны природных ресурсов и комплексов.

Третья часть (специальная часть) уделяет внимание экологическому праву в зарубежных странах и международному сотрудничеству в области охраны окружающей среды.

Как отрасль права экологическое право характеризуется комплексностью и состоит из природоохранного и природоресурсного права. Природоохранное право, в свою очередь, включает в себя следующие институты:

- общие положения;
- цели и задачи природоохранного права;
- объекты окружающей природной среды;
- принципы охраны;
- управление в области охраны окружающей среды;
- право граждан на благоприятную окружающую среду;
- другие институты.



### 3. Объекты охраны окружающей среды

Все охраняемые законом объекты земной природы подразделяются на три категории:

- интегрированные объекты;
- дифференцированные объекты;
- особо охраняемые объекты.

К первой категории объектов относится окружающая природная среда. Данное понятие складывается из понятий «природная среда» и «окружающая человека среда».

Под окружающей средой понимается совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. Природная среда представляет собой совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов (объектов, измененных в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объектов, созданных человеком, обладающих свойствами природного объекта и имеющих рекреационное и защитное значение).

К дифференцированным объектам относятся такие компоненты природной среды, как земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоно-

вый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле.

Земля – охраняемый законом природный объект, представляющий собой в широком смысле всю планету, территорию со всеми ее естественными компонентами. В узком смысле слова, земля – поверхностный почвенный слой, выполняющий экологические функции (взаимосвязь живой и неживой природы), экономические (средство производства в сельском и лесном хозяйстве) и культурно-оздоровительные функции.

Под недрами согласно Закону РФ «О недрах» понимается часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя и дна водоемов, простирающаяся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.

Воды – охраняемый природный объект, представляющий часть природной среды (гидросферу нашей планеты) и состоящий из естественных и искусственных водоемов, подземных вод, ледников, Мирового океана.

Под животным миром следует понимать охраняемый законом природный объект, включающий насекомых, пресмыкающихся, зверей, птиц, рыб и других водных животных, находящихся в состоянии естественной свободы и выполняющих экологические, экономические и культурно-оздоровительные функции.

Атмосферным воздухом является компонент биосферы,

элемент окружающей среды, природная смесь газов приземного слоя атмосферы, сложившаяся в ходе эволюции Земли.

Континентальный шельф – это природный ресурс, морское, океаническое мелководье, которое имеет аналогичное соседней суше геологическое строение. Это наиболее продуктивная часть акватории, богатая минеральными и живыми ресурсами.

Морскую среду составляют море, минеральные и живые ресурсы, которые неразрывно связаны со средой обитания.

Леса – возобновляемый природный ресурс, совокупность лесной растительности, земли, животного мира, имеющее важное экологическое, экономическое и социальное значение.

Растительный мир – природный ресурс и важный компонент биосферы, который тесно связан с животным миром, климатом, почвой.

Все остальные объекты относятся к особо охраняемым. Это такие объекты, которые включены в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия, государственные природные заповедники, в том числе биосферные, государственные природные заказники, памятники природы, национальные, природные и дендрологические парки, ботанические сады, лечебно-оздоровительные местности и курорты, иные природные комплексы, исконная среда обитания, места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных наро-

дов Российской Федерации, объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, континентальный шельф и исключительная экономическая зона Российской Федерации, а также редкие или находящиеся под угрозой исчезновения почвы, леса и иная растительность, животные и другие организмы и места их обитания.

## **4. Понятие, субъекты и объекты экологических правоотношений**

Под экологическими правоотношениями понимаются общественные отношения, возникающие в сфере взаимодействия общества и природы и урегулированные нормами экологического права.

Основаниями возникновения экологических правоотношений являются юридические факты: 1) событие; 2) действия, которые, в свою очередь, подразделяются на позитивное действие и негативное действие.

Событие – это стихийные бедствия, лесные пожары, извержения вулканов, наводнения и т. п.

Необходимо заметить, что это не всегда природные явления, поскольку довольно часто событие является следствием непродуманной деятельности человека (массовое выкачивание подземных вод, добыча нефти и газа в крупных масштабах).

Действия – являются наиболее распространенными основаниями возникновения экологических правоотношений. Они проявляются через проступки человека.

Позитивное поведение человека означает выполнение им в процессе природопользования экологических предписаний закона.

Такие действия подразделяются на: 1) экономические (использование природных ресурсов); 2) экологические (охрану окружающей природной среды).

При негативном экологическом правоотношении нарушаются экологические предписания, причиняется вред природной среде и здоровью человека.

Конституция РФ предусматривает, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Государством гарантируется защита экологических прав человека и гражданина. Из этого можно сделать вывод, что государство в лице своего компетентного органа является субъектом экологических правоотношений.

Также среди субъектов можно выделить: 1) граждан РФ; 2) иностранных граждан; 3) хозяйствующие субъекты: предприятия, учреждения, организации, воздействующие на природную среду, в том числе граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью, а также граждане, осуществляющие общее или специальное природопользование.

Под объектами экологических правоотношений понимаются природные объекты. Ими являются: земля; недра; воды; леса; животный мир; атмосферный воздух; естественная среда обитания в целом, а также ими могут быть заповедники, национальные природные парки, заказники, памятники природы, зеленые, лечебно-оздоровительные зоны и т. д.

Содержание экологического правоотношения – права и обязанности участников правоотношения по использованию и охране природной среды. Оно зависит от состава участников правоотношения и объекта этого отношения и является основанием деления субъектов экологического правоотношения на четыре категории: природопользователи; органы представительной и исполнительной власти (специально уполномоченные органы государства, имеющие право на регулирование использования природных ресурсов и на контроль за охраной природной среды); общественные объединения экологического профиля; органы судебно-прокурорского надзора.

## **5. Методы регулирования экологических правоотношений и основания их прекращения**

Основным методом регулирования экологических правоотношений является административный метод. Это обусловлено тем, что охрана окружающей среды – государственная задача, которая осуществляется методом запрета и разрешения, методом власти и подчинения. Несмотря на главенствующую и руководящую функцию этого метода, в современных условиях развивается договорная форма регулирования.

Например, Законом РФ об «Охране окружающей природной среды» предусмотрено, что органы исполнительной власти края, области, автономного образования, города и района заключают с природопользователем договор на комплексное природопользование, который предусматривает условия и порядок использования природных ресурсов, размеры платежей за пользование и ответственность сторон за нарушение договора. Этот договор заключается на основании волеизъявления сторон, но прежде необходимо получить разрешение специально уполномоченного органа государства на комплексное природопользование.

Основания прекращения правоотношений подразделяют-



ся на группы. К первой группе относятся основания, которые происходят по воле природопользователя (например, отказ от использования природного ресурса, ликвидация предприятия, смерть природопользователя). Ко второй группе относятся основания, которые совершаются по воле органов государства, уполномоченных на охрану природной среды (например, изъятие природного ресурса, лишение права пользования в связи с нарушением закона и т. д.).

Прекращение экологического правоотношения возможно:

- по решению органа, выполняющего функции государственного экологического контроля за охраной природной среды;
- по решению суда, арбитражного суда;
- по представлению органов санитарного, горного надзора;
- на основе представления, протеста органов прокуратуры в связи с нарушением действующего законодательства о порядке использования и охраны природной среды.

## **6. Формы собственности на природные ресурсы**

Институт права собственности очень тщательно исследуется в юридической науке и активно применяется на практике уже на протяжении долгих лет. Исходные положения, которые регулируют право собственности на землю и другие природные ресурсы, закреплены в Конституции РФ, а конкретно по каждому виду природных ресурсов существуют определенные законы, предусматривающие порядок осуществления права собственности на них. Рассмотрим формы собственности на землю и некоторые другие природные ресурсы.

### **1. Право собственности на землю.**

Статья 9 Конституции РФ определяет, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Частная собственность подразделяется на индивидуальную и коллективную.

Согласно ГК РФ владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит вреда окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом. Применительно к отношениям собственности на землю граждане могут иметь земельные участки на праве собственности с момента рождения; наследовать и завещать земельные участки; заниматься предпринимательской и любой иной не запрещенной законом деятельностью на земельном участке; создавать юридические лица, самостоятельно или совместно с другими гражданами и юридическими лицами, которые могут иметь в собственности земельные участки; совершать любые не противоречащие закону сделки, в том числе с земельными участками, и участвовать в обязательствах; иметь иные имущественные и неимущественные права.

До настоящего времени преобладающей формой собственности является государственная собственность, к которой относятся ресурсы, имеющие общегосударственное значение:

– земельные участки и другие природные объекты, предоставляемые для обеспечения нужд обороны и безопасности страны, а также для осуществления иных функций, отнесен-

ных к исключительному ведению Российской Федерации;

- земельные участки, занятые федеральными энергетическими, транспортными и космическими системами, объектами связи и метеорологическими службами, объектами историко-культурного и природного наследия, а также другими объектами, которые находятся в федеральной собственности;

- земельные, водные и другие природные объекты, находящиеся на территории государственных природных заповедников и иных особо охраняемых территорий федерального значения;

- виды растений и животных, занесенные в Красную книгу РФ;

- виды животных, ценных в хозяйственном отношении, естественная миграция которых проходит по территории двух и более субъектов РФ, а также животные, подпадающие под действие международных договоров;

- месторождения полезных ископаемых, имеющие общегосударственное значение;

- водные объекты, расположенные на территории двух и более субъектов, а также пограничные и трансграничные водные объекты;

- иные ресурсы по взаимной договоренности между Российской Федерацией и субъектами РФ. В собственности субъектов находятся те природные ресурсы, которые не вошли в число федеральных, а также не относящиеся к муни-

ципальной или частной собственности.

К имуществу, принадлежащему на праве собственности городам и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, относятся:

- земельные участки, занятые муниципальными постройками, улицами, площадями, садами, парками;
- леса, расположенные на землях городских поселений, но не автоматически, а по взаимной договоренности субъекта РФ с Российской Федерацией;
- добытые из недр полезные ископаемые и земельные участки, занятые общераспространенными полезными ископаемыми, не имеющими общегосударственных ценностей;
- обособленные водные объекты, предназначенные для муниципальных нужд;
- лечебно-оздоровительные местности и курорты местного значения.

В собственности граждан и юридических лиц может находиться любое имущество, за исключением отдельных видов, которые в соответствии с законом не могут принадлежать гражданам и юридическим лицам.

Для того чтобы быть собственником каких-либо природных ресурсов, граждане должны обладать гражданской правоспособностью и дееспособностью.

Под гражданской правоспособностью понимается способность иметь гражданские права и нести обязанности. Правоспособность признается в равной мере за всеми гражданами.

Она возникает в момент рождения гражданина и прекращается смертью (ст. 17 ГК).

Под дееспособностью понимается способность гражданина своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их (ст. 21 ГК). Дееспособность возникает в полном объеме с наступлением совершеннолетия, т. е. по достижении 18-летнего возраста. Только дееспособный гражданин имеет право распоряжаться своим земельным участком, продать его, сдать в аренду и т. п., приобрести земельный участок.

## 2. Право собственности на недра

Недра, которые находятся в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью.

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

ности.

### 3. Право собственности на водные объекты

Водным кодексом РФ предусматривается государственная собственность на водные объекты. Государственной собственностью являются водные объекты, принадлежащие на праве собственности Российской Федерации, и водные объекты, принадлежащие на праве собственности субъектам Федерации. От имени Российской Федерации и субъектов Федерации права собственника осуществляют соответствующие органы государственной власти. По общему правилу водные объекты, находящиеся в государственной собственности, не подлежат передаче в собственность муниципальным образованиям, гражданам и юридическим лицам.

При этом муниципальная и частная собственности допускаются только на обособленные водные объекты, т. е. они могут принадлежать на праве собственности муниципальным образованиям, гражданам и юридическим лицам.

Под обособленными водными объектами понимаются небольшие по площади и непроточные искусственные водоемы, не имеющие гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами.

Водные объекты могут находиться также в собственности субъектов Федерации.

При этом водный объект не может одновременно находиться в собственности нескольких субъектов права государ-

ственной собственности.

Данное положение представляет собой конкретизацию п. 2 ст. 214 ГК, которая предусматривает, что земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью.

Данное положение представляет собой не что иное, как презумпцию нахождения водных объектов в государственной собственности, т. е. либо в федеральной собственности, либо в собственности субъектов Федерации.

Водным кодексом РФ четко определены виды водных объектов, которые находятся в федеральной собственности. К ним относятся:

- поверхностные водные объекты, акватории и бассейны которых расположены на территориях двух и более субъектов РФ;
- подземные водные объекты, расположенные на территориях двух и более субъектов Федерации;
- водные объекты, расположенные на территории одного субъекта РФ, но необходимые для обеспечения нужд обороны, безопасности, федеральных энергетических систем, федерального транспорта и иных государственных нужд, реализация которых отнесена к полномочиям РФ;
- водные объекты, являющиеся средой обитания анадромных и катадромных видов рыб;
- трансграничные (пограничные) водные объекты;



- внутренние морские воды;
- территориальное море РФ;
- водные объекты, являющиеся особо охраняемыми природными территориями федерального значения или представляющие собой часть этих территорий;
- водные объекты, являющиеся частью территории курортов или лечебно-оздоровительных местностей федерального значения;
- иные особо охраняемые водные объекты федерального значения.

# 7. Источники экологического права

Понятие «источники права» рассматривается в материальном и формальном смысле.

Под источником в материальном смысле понимается воля народа, выраженная путем опроса, референдума по поводу того или иного документа.

Под источниками права в формальном смысле понимаются формы права, в которых содержатся общие правила поведения – нормы права.

Исходя из вышесказанного, можно дать общее определение источникам права. Это нормативно-правовые акты, в которых содержатся правовые нормы, регулирующие экологические отношения. Таким образом, к ним относятся: законы РФ; указы Президента РФ; постановления правительства; нормативные акты министерств и ведомств; нормативно-правовые акты субъектов Федерации; экологизированные нормативно-правовые акты.

Экологическое законодательство имеет свою систему по горизонтали и по вертикали.

По горизонтали экологическое законодательство подразделяется на природоохранительное и природоресурсное законодательство.

К природоресурсному законодательству относятся: 1) Земельный кодекс РФ; 2) Водный кодекс РФ;

- 3) Лесной кодекс РФ; 4) Закон РФ «О животном мире»; 5) Закон РФ «Об охране атмосферного воздуха».

К природоохранному законодательству относятся нормативные акты, такие как Закон РФ «Об охране окружающей среды», Закон РФ «Об особо охраняемых природных территориях», Закон РФ «Об экологической экспертизе».

Деление по вертикали представляет собой иерархию соответствующих нормативно-правовых актов Российской Федерации и субъектов РФ: Конституция РФ, конституционные и федеральные законы, нормативные акты, указы и распоряжения Президента, постановления и распоряжения Правительства, нормативные акты субъектов РФ, а также нормативные акты министерств и ведомств, локальные нормативные акты.

## **8. Конституционные основы экологического права**

Конституционные основы охраны окружающей среды включают три группы норм.

1. Гуманитарные нормы. Конституция РФ закрепляет право каждого человека на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. А также право граждан и юридических лиц на частную собственность на землю и другие природные ресурсы. В Российской Федерации поощряется деятельность, способствующая санитарно-эпидемиологическому благополучию населения. Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, а также бережно относиться к ее богатствам.

2. Природоресурсные нормы. Конституция РФ определяет, что земля и другие природные ресурсы в Российской Федерации используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Граждане и их объединения вправе иметь в частной соб-

ственности землю. Владение, пользование и распоряжение ресурсами осуществляется собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

3. Нормы, определяющие компетенцию высших органов государственной власти. Конституция РФ закрепляет основные положения экологической стратегии государства и главные направления укрепления экологического правопорядка. Также Конституция РФ оформляет организационно-правовые взаимоотношения Федерации и субъектов Федерации. Она определяет, что пользование, владение и распоряжение землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности являются совместной компетенцией Федерации и субъектов Федерации. Разграничение компетенции проводится по предмету ведения, согласно которому Российская Федерация принимает федеральные законы. Они являются обязательными на территории всей страны. Субъекты Федерации имеют право на собственное регулирование экологических отношений вне пределов ведения Российской Федерации. При этом в Конституции отмечено, что законы и иные нормативно-правовые акты субъектов Федерации не могут противоречить федеральным законам.

## **9. Федеральный закон «Об охране окружающей среды»**

Закон «Об охране окружающей среды» 10 января 2002 г. подписан Президентом России, 12 января опубликован в «Российской газете» и с этого дня вступил, таким образом, в силу. Он является одним из основных источников экологического права и возглавляет систему экологического законодательства.

Это комплексный головной акт прямого действия, который определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Основаниями для разработки проекта Закона «Об охране окружающей среды» явились: большое число содержащихся в Законе 1991 г. декларативных положений (хотя и меньшее, чем в Законе «Об охране природы» 1960 г.); необходимость учесть стратегическое изменение после октября 1993 г. полномочий, в том числе экологических, у законодательных и

представительных органов государственной власти и у появившихся органов местного самоуправления; роспуск Союза ССР и иные социально-экономические и политико-правовые изменения и реформы в стране; необходимость узаконения в прямом и переносном смыслах ОВОС и более подробного регулирования государственной и общественной экологической экспертизы как рычагов долговременного воздействия на проектирование и строительство потенциально вредных объектов и производств.

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

Предметом внимания Закона являются следующие вопросы:

- экологические права и обязанности граждан и общественных, иных некоммерческих объединений; система государственных мер по обеспечению прав граждан на благоприятную окружающую среду; экологические обязанности и иные функции государственных органов;
- экономическое регулирование в области охраны окружающей среды, включая федеральные целевые програм-

мы, взимание платы, установление лимитов, предоставление льгот, поддержку экологического предпринимательства и страхования;

- нормирование в области охраны окружающей среды, в том числе нормативы образования отходов и лимиты на их размещение, лицензирование отдельных видов деятельности;

- требования охраны окружающей среды к осуществлению хозяйственной и иной деятельности – общие при размещении, проектировании, строительстве и реконструкции, при эксплуатации и выводе из эксплуатации предприятий, сооружений и иных объектов;

- эти же требования, но специфические, применительно к энергетическим объектам; военным, оборонным объектам, вооружениям и военной технике; объектам сельскохозяйственного назначения; гидротехническим сооружениям и объектам мелиорации; к автомобильным и иным транспортным средствам; объектам нефтегазового комплекса;

- требования к производству, обращению, обезвреживанию и утилизации потенциально опасных химических и биологических веществ; при использовании радиоактивных материалов; при использовании химических веществ в сельском и лесном хозяйстве;

- охрана окружающей среды от негативного (вредного) биологического, физического воздействия; при обращении с отходами производства и потребления; установление защит-



ных и охранных зон; требования при приватизации и национализации, иных видах смены собственника;

- а также иные не менее важные вопросы.

## 10. Экологическая доктрина РФ

Экологическая доктрина РФ утверждена распоряжением Правительства от 31 августа 2002 г. Наряду с законом РФ «Об охране окружающей среды» она является основой для проведения экологической политики в стране.

Экологическая доктрина состоит из 5 разделов: общие положения, стратегическая цель, задачи и принципы государственной политики в области экологии, основные направления государственной политики в области экологии, приоритетные направления деятельности по обеспечению экологической безопасности страны, пути и средства реализации государственной политики.

Экологическая доктрина закрепляет, что устойчивое развитие Российской Федерации, высокое качество жизни и здоровья ее населения, а также национальная безопасность могут быть обеспечены только при условии сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды. Для этого необходимо формировать и последовательно реализовывать единую государственную политику в области экологии, направленную на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов. Сохранение и восстановление природных систем должно быть одним из приоритетных направлений деятельности государства и общества.

Согласно экологической доктрине можно выделить следующие направления государственной политики:

- обеспечение устойчивого природопользования;
- сохранение и восстановление природной среды;
- обеспечение безопасности при осуществлении потенциально опасных видов деятельности и при чрезвычайных ситуациях;
- улучшение качества жизни, здоровья и увеличение продолжительности жизни населения путем снижения неблагоприятного воздействия экологических факторов и улучшения экологических показателей окружающей среды;
- предотвращение и снижение экологических последствий чрезвычайных ситуаций;
- предотвращение терроризма, создающего опасность для окружающей среды;
- контроль за использованием и распространением чужеродных видов и генетически измененных организмов;
- развитие системы государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием;
- нормативное правовое обеспечение и правоприменение;
- экономическое регулирование рыночных отношений в целях рационального неистощительного природопользования, снижения нагрузки на природную среду, ее охраны, привлечения бюджетных и внебюджетных средств на природоохранную деятельность;

- экологический мониторинг и информационное обеспечение о состоянии окружающей среды и ее возможных неблагоприятных изменениях;
- развитие научных знаний об экологических основах устойчивого развития, выявление новых экологических рисков, порождаемых развитием общества, а также природными процессами и явлениями;
- экологическое образование и просвещение;
- государственное содействие экологизации гражданского общества;
- международное сотрудничество.

# **11. Зоны чрезвычайной экологической ситуации и зоны экологического бедствия**

Российским законодательством предусматривается выделение на территории России особых кризисных зон – чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия, устанавливается порядок и последствия их объявления, источники финансирования мероприятий по их оздоровлению, основные признаки зон.

Чрезвычайная ситуация – обстановка, реально угрожающая жизни значительного числа людей или их здоровью с необратимыми последствиями для трудоспособности, с существенным материальным ущербом, негативными социально-политическими, экономическими, военными, экологическими и иными последствиями.

Под зонами чрезвычайной экологической ситуации понимаются участки территории Российской Федерации, где в результате хозяйственной и иной деятельности происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей природной среде, угрожающие здоровью населения, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных. Они устанавливаются постановлениями Верховного Совета Российской Федерации либо ука-

зами Президента Российской Федерации по представлению специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды на основании заключения государственной экологической экспертизы.

Необходимо заметить, что под чрезвычайными иногда понимают не столько экологические, сколько иные ситуации, связанные со взрывами газопроводов, поездов, пожарами, наводнениями, межнациональными конфликтами, землетрясениями, засухами, для борьбы с которыми создано Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, функции которого отражают совершенно разные сферы общественных отношений.

В зоне чрезвычайной экологической ситуации прекращается деятельность, которая отрицательно влияет на окружающую природную среду, приостанавливается работа предприятий, учреждений, организаций, цехов, агрегатов, оборудования, оказывающих неблагоприятное влияние на здоровье человека, его генетический фонд и окружающую природную среду, ограничиваются отдельные виды природопользования, проводятся оперативные меры по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов.

Проводятся мероприятия по оздоровлению зон чрезвычайной экологической ситуации. При этом финансирование осуществляется в первую очередь за счет средств мини-

стерств и ведомств, предприятий, учреждений, организаций – непосредственных виновников деградации природной среды, аварий или катастроф, а также за счет целевых средств федерального и республиканских бюджетов.

Такой документ, как Критерии оценки экологической обстановки территорий для выявления зон чрезвычайной экологической обстановки и зон экологического бедствия, является важнейшим документом, используемым в настоящее время для подготовки материалов о кризисных экологических зонах. Для граждан различных министерств и ведомств Критерии носят методико-рекомендательный характер. Они являются добротным и развернутым документом, конкретизирующим положения комментируемого Закона о кризисных экологических зонах.

Существует также проект Программы социально-экономического развития территории в условиях кризисной экологической ситуации, который определяет стратегию и тактику оздоровления обстановки в зоне, реабилитации нарушенных природных компонентов, снижения уровня воздействия на природу. Функции заказчика (а возможно, и исполнителя, разработчика) Программы выполняет, как правило, инициатор постановки вопроса об объявлении территории зоной, привлекая местные природоохранные и санитарно-эпидемиологические органы, научно-исследовательские учреждения, общественные организации. Проект Программы разрабатывается на основе определения приоритетных

экологических и связанных с ними социально-экономических проблем и может включать два этапа:

первый – неотложные меры и мероприятия по улучшению окружающей среды, санитарно-эпидемиологической обстановки и здоровья населения;

второй – создание условий для хозяйствования в целях организации экологически устойчивого развития территории.

Как ранее уже говорилось, решение об объявлении территорий зонами бедствия принимается по представлению специально уполномоченных органов в области охраны окружающей среды на основании заключения государственной экологической экспертизы.

Таковыми органами в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 943 «О специально уполномоченных государственных органах Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды», являются Минприроды, Комитет по геологии и использованию недр, Комитет по земельным ресурсам и землеустройству, Комитет по рыболовству, Федеральная служба геодезии и картографии, Федеральная служба лесного хозяйства, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Комитет по водному хозяйству при Правительстве и другие министерства и ведомства и их территориальные органы.

При этом на Минприроды возложена координация де-



тельности других специально уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей природной среды, ответственность за оздоровление и улучшение качества природы.

В настоящее время есть предложения установить ответственность за доведение территорий до экологического кризиса. Но в административном и уголовном законодательстве предусмотрены конкретные составы правонарушений. Не надо изобретать новый, труднодоказуемый состав, учитывая, что деградация среды происходит постепенно в условиях соответствующей социально-экономической обстановки.

Предпочтительнее более полно применять нормы Кодекса об административных правонарушениях и Уголовного кодекса Российской Федерации.

За рубежом наблюдается такая практика, что на предпринимателей возлагается обязанность в любое время представлять компетентным национальным органам по их требованию доказательства, что они выявили все существующие экологические опасности, приняли все необходимые меры экологической безопасности, предоставили работающему персоналу и проживающему вокруг населению всю информацию о состоянии производства и окружающей среды.

В масштабе Европы накапливается банк данных о предприятиях-загрязнителях и происшествиях, вызвавших загрязнение, о состоянии территорий, причинах аварий, опыте их предотвращения и ликвидации. Утверждены цели, стан-

дарты и процедуры регулирования экологической обстановки, порядок контроля, конкретные ограничения. Поощряется сотрудничество государств в принятии мер по предупреждению и ликвидации кризисов, извещение друг друга о залповых выбросах, обмен передовой технологией наблюдения и экологического контроля.

В настоящее время наблюдается тенденция оказания федеральной помощи неблагополучным территориям, отраслям и предприятиям в различных странах. В ФРГ, например, принимались решительные меры по оздоровлению долины реки Рейн, переоснащению химических предприятий; снизить загрязнение удалось через перепрофилирование и приостановку предприятий-загрязнителей, переобучение и трудоустройство высвобождаемых рабочих, переселение жителей, адаптацию их на новом месте или в новой создаваемой среде обитания.

А во Франции выплачиваются дополнительные суммы за проживание в условиях промышленного риска, экологического неблагополучия, в частности вблизи атомных электростанций.

Элементами чрезвычайной ситуации являются:

- наличие угрозы;
- последствия, которые характеризуются необратимостью, устойчивостью;
- необходимость принятия дополнительных мер для ликвидации, предотвращения, смягчения последствий.

По источнику возникновения выделяют:

- внешние и внутренние;
- межнациональные конфликты;
- массовые беспорядки;
- блокаду отдельных местностей;
- стихийные бедствия;
- крупные аварии.

По последствиям:

- вызвавшие необратимые последствия;
- 

вызвавшие временные последствия;

- вызвавшие существенные либо социально-политические, экономические, экологические и иные последствия.

По скорости развития:

- ситуации взрывного характера;
- быстротекущие;
- вялотекущие.

По масштабам – глобальные и локальные. По происхождению – природные и техногенные. Под зонами экологического бедствия понимаются участки территории Российской Федерации, 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.

Зоны экологического бедствия объявляются в том же порядке, что и зоны чрезвычайной экологической ситуации. В зоне экологического бедствия прекращается деятельность хозяйственных объектов, кроме связанных с обслуживанием проживающего на территории зоны населения, запрещаются строительство, реконструкция новых хозяйственных объектов, существенно ограничиваются все виды природопользования, принимаются оперативные меры по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов и оздоровлению окружающей природной среды.

## **12. Кадастр как один из методов экономического регулирования в области природопользования и охраны окружающей среды. Финансирование**

В отличие от организационно-правового механизма, который делает основной упор на административные, организационные и правовые меры (учет, контроль, разрешение споров, ответственность, возмещение ущерба), экономический механизм направлен именно на экономические меры.

Введение этого механизма – объективная необходимость, осознанная государством еще в конце 80-х гг. Именно в этот период времени впервые был провозглашен переход от преимущественно административных к преимущественно экономическим методам управления экономикой, и в том числе природопользованием и охраной природы, были сформулированы понятия экономических рычагов (мер), которые в своей совокупности составляют экономический механизм охраны окружающей природной среды.

# Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.