

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский  
государственный университет им. Н.И. Лобачевского»**

Институт биологии и биомедицины

**А.Н. Варичев**

# **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

*Учебно-методическое пособие*

Рекомендовано методической комиссией Института биологии и биомедицины  
для студентов ННГУ, обучающихся по направлениям подготовки  
05.06.03 «Экология и природопользование», 06.03.01 «Биология»

Нижний Новгород  
2016

УДК 349.6(075.8)

ББК 67.407я73

В-18

В-18 Варичев А.Н. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды. Учебно-методическое пособие //А.Н. Варичев. Под ред. проф. Д.Б. Гелашвили – Нижний Новгород: Нижегородский госуниверситет, 2016. – с. 152.

Рецензент: к.б.н., старший преподаватель Калашников И.Н.

Настоящее учебно-методическое пособие предусматривает ознакомление студентов с актуальными проблемами правовых основ природопользования и охраны окружающей среды. В пособии подробно описываются основные разделы экологического права: земельные правоотношения, правоотношения недропользования, охраны животного мира, особо охраняемых природных территорий и тд. В пособии содержится практическая часть, в которой студенты могут самостоятельно решить задачи по правовым основам природопользования.

Учебно-методическое пособие предназначено для студентов очной формы обучения, обучающихся по направлению подготовки 05.03.06 «Экология и природопользование», для студентов очной и очно-заочной формы обучения, обучающихся по направлению подготовки 06.03.01 «Биология».

Ответственный за выпуск:

председатель методической комиссии Института биологии и биомедицины ННГУ

к.б.н, доцент **Е.Л. Воденеева**

УДК 349.6(075.8)

ББК 67.407я73

©Нижегородский государственный университет  
им. Н.И. Лобачевского, 2016

©А.Н. Варичев, 2016

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	5
<b>ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ.</b>	
<b>ГЛАВА 1. ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ.....</b>	7
1.1. История становления права природопользования. Предмет, метод и система права.....	7
1.2. Источники и принципы права природопользования и экологического права.....	15
<b>ГЛАВА 2. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ.....</b>	21
2.1. Объекты земельные правоотношений.....	21
2.2. Источники земельного законодательства.....	22
2.3. Участки земельных отношений.....	26
2.4. Право собственности на земельные ресурсы.....	27
2.5. Управление в области землепользования.....	32
<b>ГЛАВА 3. ХАРАКТЕРИСТИКА НЕДР И ВИДЫ ПРАВА НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ.....</b>	39
3.1. Правовое понятие недр.....	39
3.2. Российское законодательство в области недропользования.. ..	40
3.3. Особенности пользования недрами.....	41
3.4. Государственное регулирование отношений в сфере недропользования.....	49
3.5. Рациональное использование и охрана недр.....	53
<b>ГЛАВА 4. ПРАВО ПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДНЫМИ ОБЪЕКТАМИ.....</b>	55
4.1. Источники водного законодательства.....	56
4.2. Участники водных отношений.....	58
4.3. Полномочия органов государственной власти РФ и субъектов РФ в области водопользования и охраны водных объектов.....	64
4.4. Охрана водных объектов.....	71
<b>ГЛАВА 5. ЛЕСНОЙ ФОНД И РАСТИТЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ КАК ОБЪЕКТЫ ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ.....</b>	76
5.1. Объекты правового регулирования в области лесопользования	76
5.2. Источники законодательства в области лесопользования.....	78

5.3. Участника права лесопользования.....	79
5.4. Виды использования лесов.....	83
5.5. Мероприятия по охране лесов.....	90
5.5.1. Охрана лесов от пожаров.....	90
5.5.2. Охрана лесов от загрязнения радиоактивными веществами	92
5.5.3. Охрана лесов от вредных организмов.....	93
<b>ГЛАВА 6. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ ОХРАНЕ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА.....</b>	<b>94</b>
6.1. Источники права, регулирующие охрану атмосферного воздуха.....	94
6.2. Правовые механизмы охраны атмосферного воздуха.....	98
6.3. Защита атмосферы от вредных воздействий.....	108
6.3.1. Ограничение вредных выбросов.....	110
6.3.2. Воздействие на климат.....	114
<b>ГЛАВА 7. ПОНЯТИЕ И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ И ОБЪЕКТОВ.....</b>	<b>117</b>
7.1. Виды особо охраняемых природных территорий.....	117
<b>ГЛАВА 8. ПРАВООТНОШЕНИЯ И ОХРАНА В СФЕРЕ ПОЛЬЗОВАНИЯ ЖИВОТНЫМ МИРОМ.....</b>	<b>126</b>
8.1. Экономические и юридические способы регулирования.....	127
8.2. Управление использованием и охраной животного мира.....	128
8.3. Права и обязанности граждан и юридических лиц .....	130
<b>ПРАКТИЧЕСКАЯ ЧАСТЬ. Примеры задач с решениями.....</b>	<b>136</b>
Примеры задач для самостоятельного решения.....	141
Нормативно-правовые акты и принятые сокращения.....	148
<b>Список литературы.....</b>	<b>151</b>

## ВВЕДЕНИЕ

В процессе изучения дисциплины «Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды» формируются теоретические и практические знания в области законодательных и правовых основ владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, объектами и иными компонентами окружающей природной среды, рассматриваются правовые режимы их рационального использования при осуществлении антропогенной деятельности. Дисциплина «Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды» относится к профессиональному циклу программы подготовки 05.03.06 «Экология и природопользование» и к базовой части программы подготовки бакалавриата 06.03.01 «Биология».

Проблема рационального природопользования особенно актуальна в современных условиях, так как определяет стратегию государственной политики в обеспечении устойчивого развития российского общества (Астафьева, Питрюк, 2013). В экологическом праве по-разному определяется правовой статус земли, недр, растительных и животных ресурсов, вод и атмосферного воздуха. Отдельным территориям присвоен статус особо охраняемых территорий. В Российской Федерации отсутствует единый экологический кодекс, т.е. российское право, в отличие от некоторых европейских стран, не кодифицировано. Подобный подход требует принятия большого количества нормативных актов, обзору которых, а также рассмотрению основных механизмов правового обеспечения управления природопользованием и охраной окружающей среды, посвящена данная глава (Астафьева, Питрюк, 2013).

Бакалавры по направлению подготовки 05.03.06 «Экология и природопользование» в результате освоения дисциплины должны:

**Знать:** теоретические основы природопользования, экономики природопользования, устойчивого развития, оценки воздействия на окружающую среду, правовых основ природопользования и охраны окружающей среды

**Уметь:** использовать и применять теоретические основы природопользования, экономики природопользования, устойчивого развития, оценки воздействия на окружающую среду, правовых основ природопользования и охраны окружающей среды на практике; понимать, излагать и критически анализировать базовую информацию в области экологии и природопользования

**Владеть:** базовыми приемами и методами природопользования, экономики природопользования, устойчивого развития, оценки воздействия на окружающую среду, правовых основ природопользования и охраны окружающей среды, владеть способами понимания, изложения и критического анализа базовой информации в области экологии и природопользования

В результате освоения дисциплины «Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды» формируются следующие общекультурные (ОК) и общепрофессиональные (ОПК) компетенции выпускника основной профессиональной образовательной программы бакалавриата 05.03.06 «Экология и природопользование»:

**ОК-4** – способность использовать основы правовых знаний для применения в различных сферах жизнедеятельности;

**ОПК-6** – владением знаниями об основах природопользования, экономики природопользования, устойчивого развития, оценки воздействия на окружающую среду, правовых основ природопользования и охраны окружающей среды; быть способным понимать, излагать и критически анализировать базовую информацию в области экологии и природопользования.

В рамках бакалавриата 06.03.01 «Биология»:

**ОК-1** - способность следовать этическим и правовым нормам в отношении других людей и в отношении природы (принципы биоэтики), иметь чёткую ценностную ориентацию на сохранение природы и охрану прав и здоровья человека;

**ОПК-3** - оперирует правовыми основами исследовательских работ и законодательства РФ в области охраны природы и природопользования, соблюдает нормы авторского права.

# **ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ.**

## **ГЛАВА 1. ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ**

### **1.1. ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ ПРАВА ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ. ПРЕДМЕТ, МЕТОД И СИСТЕМА ПРАВА ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ**

Уже в первых нормативных актах Российского государства появляются нормы об охране природы. Вопросы об истории развития нормативного регулирования защиты нрав собственности на природные ресурсы, охраны природы и природопользования в России рассматриваются многими учеными, которыми даются различные периоды развития законодательства о природных ресурсах и охране природы П. А. Фефелова, например, выделяет три периода: 1-й этап – до 1917 г., 2-й этап – советский период и 3-й этап – современный (Волков, Лютягина, 2016).

**Первый этап.** В России, как и в других древних или средневековых государствах, охрана природных ресурсов осуществлялась через защиту прав собственности, экономических, военных и налоговых интересов государства.

Так, в «Русской Правде» (1016) предусматривалась охрана общинной собственности, объектом которой, к примеру, были лес или собственность князя.

С XVII в. охрана лесных массивов в Сибири была связана с пушным промыслом. В XVII в. в России появилась потребность регулирования добычи объектов животного мира как мера по предотвращению от их истощения. Тогда же было введено ограничение права собственности на природные объекты и право пользования ими в интересах государства, а позже и третьих лиц. Так, Петр I запрещал своими указами уничтожать леса вдоль рек, удобных для лесосплава. Некоторые особо ценные леса и деревья объявлялись заповедными, т.е. неприкосновенными, запретными. Потребность в нормах по охране воздуха, воды и общественных мест от загрязнения (санитарное законодательство) возникла в России в XVII в. В 1833 г. были изданы правила «О размещении и устройстве частных заводов, мануфактурных, фабричных и иных заведений в С.-Петербурге», которые предусматривали, что «все вредные газы, могущие отделяться при производстве работ, должны быть непременно поглощаемы или сжигаемы». В данном документе промышленные предприятия в зависимости от вредности воздействия на атмосферный воздух делились на три категории, причем предприятия третьей категории не должны были размещаться в городе.

**Второй этап.** Вплоть до 1970-х гг. развитие законодательства о регулировании природопользования и охраны природы осуществлялось применительно к отдельным природным ресурсам. В начале 1920-х гг. был принят ряд законов и декретов правительства, включая Земельный кодекс РСФСР (1922), Лесной кодекс РСФСР (1923), Декрет СНК РСФСР от 30.04.1920 «О недрах земли», Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от

21.11.1924 «Об основах организации рыбного хозяйства Союза ССР», Декрет СНК РСФСР от 20.07.1920 «Об охоте», Декрет СНК РСФСР от 16.09.1921 «Об охране памятников природы, садов и парков», Постановление СНК РСФСР от 18.06.1919 «О санитарной охране жилищ» и др.

Декретом о земле, принятым II Всероссийским съездом Советов 27 октября 1917 г., была проведена сплошная национализация земли вместе с другими природными богатствами. Частная собственность на землю и другие природные ресурсы была отменена, они были изъяты из гражданского оборота.

Кодифицированное природоресурсное законодательство сложилось в основном в периоде 1970 по 1982 г. Оно включало: Земельный кодекс РСФСР (1970), Водный кодекс РСФСР (1972), Кодекс РСФСР о недрах (1976), Лесной кодекс РСФСР (1978), Закон РСФСР от 14.07.1982 «Об охране атмосферного воздуха», Закон РСФСР от 14.07.1982 «Об охране и использовании животного мира». Данные законы были приняты в соответствии с основами земельного, водного, лесного и горного законодательства Союза ССР и союзных республик, законами СССР об охране атмосферного воздуха и об охране и использовании животного мира. С принятием в 1968 г. Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик стали развиваться как самостоятельные водная, лесная, горная отрасли права и законодательства, получив научное и официальное признание в качестве таковых. Однако в тот период и до сих пор не получило требуемого развития право о регулировании использования и охраны растительного мира вне лесов (Волков, Лютягина, 2016).

**Третий этап.** Развитие экологического права на современном этапе происходит с учетом следующих важнейших факторов: кризисного состояния окружающей среды; общественных потребностей в восстановлении благоприятной окружающей среды; наличия существенных пробелов законодательства; введения многообразия форм собственности на природные ресурсы; тенденций развития взаимоотношений общества и природы и нрава окружающей среды в мире. Важнейшим принципом формирования экологического законодательства на современном этапе является его гармонизация с передовым мировым законодательством.

Имеется достаточно обширный выбор учебников и учебных пособий по экологическому праву. Следует остановиться на работах таких видных ученых и преподавателей, как С. А. Боголюбов, М. М. Бринчук, Д. В. Василевская, А. М. Волков, Г. А. Волков, Г. В. Выиханова, А. К. Голиченков, О. Л. Дубовик, Б. В. Ерофеев, И. Г. Жаворонкова, И. А. Игнатьева, Б. Д. Клюкин, П. О. Краснова, О. И. Крассов, А. И. Перчик, В. В. Петров, Т. В. Петрова, В. Н. Яковлев, А. А. Ялбулганов и др. В этих работах подчеркивается преимущественное развитие природоресурсного законодательства, и в частности земельного права. Природоресурсные отрасли (земельное, лесное, водное и горное право) развивались в рамках отдельных учебных дисциплин.

Надлежит отметить, что в Классификаторе правовых актов, утвержденном Указом Президента РФ от 15.03.2000 № 511, акты как природоресурсного, так и природоохранного порядка объединены в одну рубрику «Природные ресурсы и

охрана окружающей природной среды». Они фактически признаны единой отраслью законодательства. Конституция РФ (ст. 72) по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ отдельно перечисляет земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды. Следовательно, отдельного «экологического законодательства» в нормативных актах не выделяется. Однако экологическое право является самостоятельной юридической наукой, и включать в себя она должна в том числе вышеуказанное законодательство. Сегодня правовые основы природопользования и охраны окружающей среды преподаются в некоторых вузах отдельно от курса экологического права (Волков, Лютягина, 2016).

Очевидно, что современное состояние правового регулирования природопользования и охраны окружающей среды проявляется в том, что процесс природопользования и охраны природных объектов и ресурсов – это разные стороны одного явления: взаимоотношения общества и природы. Пользующийся природными благами одновременно должен сберегать эти блага для дальнейшего их использования, обязан охранять их от истощения, загрязнения, уничтожения и других негативных последствий своего хозяйствования на земле. Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в России не может развиваться вне рамок общего развития такого регулирования в мире. В следующих главах будет представлена развернутая картина о предмете, методе и системе права природопользования, источниках и принципах природопользования.

В самом общем виде природа, значение которой в нашей жизни невозможно переоценить, удовлетворяет материальные и духовные потребности человека и выполняет экологическую, экономическую и эстетическую функции. Поскольку человек и сам является частью природы.

Основным назначением права природопользования и экологического права являются 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 (ст. 42 Конституции РФ). Большинство специалистов сходятся во мнении, что экологическое право РФ включает в себя три части: природоохранную, природоресурсную части, а также нормы других отраслей права. Экологизация других отраслей права (уголовного, административного и др.) расширяет зону влияния, повышает возможности экологического права как регулятора общественных отношений (Волков, Лютягина, 2016).

Взаимоотношения общества с природой не исчерпываются природоохранительными задачами. За счет природы человечество активно удовлетворяет свои многочисленные потребности в продуктах питания, среде обитания, рекреации и др. При этом человечество активно использует природные объекты, ресурсы и экологические системы, вольно или невольно нанося им вред своей деятельностью. С целью ограничения негативного воздействия человека на окружающую природную среду природоресурсе

законодательство предписывает определенные правила рационального пользования природными ресурсами.

Отношения, связанные с природными ресурсами, регламентируются в самых разнообразных аспектах. Действующее законодательство призвано обеспечить человеку удовлетворение его потребностей. Удовлетворение экологических и эстетических потребностей призвано гарантировать прежде всего природоохранное законодательство. Экономическая функция природных ресурсов реализуется в основном в рамках института природопользования, регулирующего их оборот.

Основной задачей права является правовое регулирование общественных отношений, т.е. управление ими при помощи принятия письменных актов, документов, имеющих категорический, обязательный и всеобщий характер, создания правоотношений (возложения обязанностей и предоставления прав). Исполнение названных актов обеспечивается контрольнонадзорной деятельностью государственных органов либо стимулированием надлежащего поведения, либо применением санкций к правонарушителям.

Традиционно право представляется как система установленных или санкционированных от имени государства норм и правил поведения, которые регулируют общественные отношения, а под основаниями деления права на отрасли признаются предмет и метод правового регулирования.

Однако, например, В. Д. Сорокин замечает, что «право следует понимать не только как сумму законов, установленных государством. И генетически, и функционально, и с точки зрения развития оно представляет собой определенную систему общественных отношений, природа которых объективно имеет правовой характер и которые именно в силу этого, так сказать, вынужденно, требуют правового выражения или законодательного оформления» (Сорокин, 2002). Д. А. Керимов отмечает, что «если право – это, прежде всего, сама жизнь, а не формально-абстрактное ее отражение, то законы лишь постольку являются правом, поскольку адекватно отражают динамику объективного общественного развития. Смысл связи права и закона состоит в том, что закон как выражение государственной воли призван быть точной, в научном плане безупречной формулировкой, выражающей объективно существующее и развивающееся право... Законодатель обязан подразумевать под правом саму действительность, ибо содержание закона, которое предстоит выразить в акте государственной воли, определено и дано реально существующими общественными отношениями, тенденциями, закономерностями их развития» (Керимов, 2003; Волков, Лютыгина, 2016).

Отраслью российской права признается ирүпiia норм не потому, что законодатель принял соответствующий кодекс, а наоборот: реальное существование отрасли, как отражение реального существования определенных общественных отношений, потребовало определенной систематизации нормативного материала. Если позволяют обстоятельства принимается соответствующий закон в форме кодекса.

Предмет правового регулирования – целостная система тех общественных отношений, которым система права должна соответствовать и на которые она в свою очередь активно воздействует с помощью соответствующих социальных управленческих и регулятивных систем российского государства. Структура единого предмета правового регулирования складывается из нескольких взаимосвязанных составных частей. Каждая из них обладает присущими только ей свойствами, которые влияют на выбор методов их правового регулирования.

Определение возможностей субъекта как потенциального участника того или иного правоотношения является закреплением его правового статуса, *бесчисленные конкретные связи*, которые постоянно возникают, изменяются и прекращаются в социально-правовой среде, образуют вторую системную часть единого предмета правового регулирования. Эти связи, будучи опосредованными соответствующими юридическими нормами, приобретают форму правовых отношений различной отраслевой принадлежности. При этом возникновение конкретных связей между субъектами права делает последних в данном случае еще и субъектами правоотношений. т.е. обладателями определенных, можно сказать, дополнительных правомочий и обязанностей. В этом и проявляется особенность этой части единого предмета правового регулирования.

Смысл «поведения вне правоотношения» предполагает, что регулирование этого элемента достигается путем обеспечения, надлежащего соблюдения требований запрещающих правовых норм, т.е. пассивного поведения по отношению к таким действиям, которые государство расценивает как правонарушения. Имеются в виду такие варианты поведения субъектов в сфере социально-правовой среды, на которые социальные управленческие системы воздействуют установлением соответствующих запретов, сформулированных в правовых нормах различной отраслевой принадлежности.

При этом воздержание от действий, запрещенных правом, есть одна из форм реализации норм права. Правовой запрет осуществляется не тогда, когда он нарушен (и тогда, следовательно, возникает соответствующее правоотношение), а в повседневной жизни, когда субъекты права не совершают действий, в отношении которых в праве установлено соответствующее запрещение. Этим самым субъекты соотносят свои поступки с требованиями запрещающих норм российского права (Сорокин, 2003; Волков, Лютыгина, 2016).

Как отмечает В. Д. Сорокин, говоря о едином для всех отраслей права методе правового регулирования, он «может существовать только как объединение всех трех компонентов – дозволения, предписания и запрета, т.е. как система, основанная на взаимодействии, взаимообеспечении этих компонентов. Ни дозволение, ни предписание, ни запрет не могут существовать изолированно один от другого. Поэтому, когда мы говорим, что метод правового регулирования проявляется посредством юридических дозволений, предписаний и запретов, то имеем в виду их совокупное проявление с преобладанием какого-то одного элемента, эффективное воздействие которого

известным образом обеспечивается наличием двух других. И далее автор отмечает, что это в свою очередь, означает, что действие права фактически проявляется в возможности одновременной реализации всех закрепленных в нем способов воздействия. Общая принципиальная схема такова: если один из субъектов права или правоотношения обладает предоставленным ему законом правомочием (дозволение), то реализация этого правомочия в предусмотренных ситуациях обеспечивается обязанностью другого субъекта правоотношения предпринять соответствующие действия (предписание). В свою очередь, невыполнение субъектом возложенной на него обязанности, которая вытекает из правомочия контрагента, влечет за собой действие запрета, реализуемого в виде того или иного вида юридической ответственности.

Каждая отрасль права, будучи элементом системы российского права в целом и находясь в сфере действия единого метода правового регулирования, нуждается в специфическом соотношении всех трех его составных частей. Такое соотношение должно с максимальной эффективностью и приспособленностью воздействовать на элементы ее предмета и наилучшим образом отвечать потребностям названных элементов. В зависимости от особенностей соотношения дозволения, предписания и запрета можно различить три типа правового регулирования. В этом плане тип правового регулирования характеризуется доминирующей ролью одного элемента во взаимодействии с двумя другими.

*Гражданско-правовой тип правового регулирования* характеризуется преобладающей ролью дозволения. Он охватывает несколько больших групп социальных связей и явлений, входящих в предметы регулирования ряда отраслей материального права (гражданского, трудового, семейного и др.).

*Административно-правовой тип правового регулирования* характеризуется преобладанием предписаний. Он распространяется на различные связи и явления социально-правовой среды, которые присущи также нескольким материальным отраслям российского права, в том числе административному, финансовому, земельному и др.

*Уголовно-правовой тип правового регулирования* характеризуется преобладанием такого способа воздействия на поведение людей, как запрет. Он применяется к тем разновидностям социальных связей и явлений, которые закрепляются нормами материального уголовного права.

Существуют базовые отрасли, которые составляют фундамент всей системы права, тот «набор» отраслей, без которых невозможно функционирование любой системы права. Это – конституционное (государственное), гражданское, административное, уголовное право и отрасли процессуального права. На базе гражданского и административного права как отраслей, представляющих частноправовое и публично-правовое начала, складываются отрасли трудового, семейного, земельного, финансового, экологического права и др.

Комплексные отрасли строятся на принципиально иных началах, чем основные (базовые) или так называемые самостоятельные отрасли. Дело в том,

что, достигнув определенного уровня развития, система права переходит к регулированию целостных социальных сфер независимо от их юридической однородности: таких как предпринимательство, экология, природопользование и др. Право, как бы переходит от функциональной организации социальной сферы к ее территориальной организации.

Основными составляющими природы (окружающей среды) являются **природные ресурсы**. К ним относят (ст. 1 Закона об охране окружающей среды): компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность.

**Предметом права природопользования** является комплекс общественных отношений физических лиц и юридических лиц (частных лиц). Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований (публичных лиц) по поводу изучения, охраны и рационального использования природы, ее природных ресурсов. Предметом права природопользования выступают следующие виды общественных отношений:

- в сфере обеспечения экологической безопасности (благополучия) людей, экологических прав и интересов гражданина и человека;
- в сфере сохранения, улучшения и оздоровления окружающей природной среды;
- управленческие отношения;
- собственности на природные ресурсы;
- в сфере природопользования, восстановления природных ресурсов;
- но применению мер юридической ответственности за правонарушения;
- предупредительные по предотвращению возможного вредного воздействия объектов хозяйственной и иной деятельности (оценка воздействия на окружающую среду, проведение экологической экспертизы и т.д.).

Природопользование – это целенаправленная деятельность человека в сфере изучения и рационального использования природы, ее природных ресурсов, реализующего свои физические и умственные способности для получения определенных материальных благ.

Право природопользования ориентируется на применение как административно-правовых, так и гражданско-правовых типов правового регулирования. Действующее законодательство о природопользовании достаточно последовательно и полно закрепляет целостную и развитую совокупность юридических средств, способов, применяемых в процессе регулирования и применения отношений природопользования. В числе наиболее характерных черт метода правового регулирования данной отрасли права следует отметить:

- применение императивного (волевого, не допускающего выбор) и диспозитивного (допускающего выбор) методов регулирования отношений природопользования;

- сочетание нормативно-правового регулирования отношений природопользования на уровне Российской Федерации с нормативно-правовыми органами власти;

- единство и дифференциацию нормативно-правового регулирования отношений природопользования:

- сочетание государственного надзора и контроля, автономность природопользователей;

- особенности применения юридической ответственности.

Метод правового регулирования отношений природопользования является по своей структуре комплексным и основан на ряде принципов: подчинения (императивности), разделения, равенства, согласования и ограничения.

Принцип подчинения применяется при регулировании отношений государственной собственности на большинство природных ресурсов в России и связан главным образом с владением, использованием и распоряжением государственными фондами природных ресурсов в пределах территории Российской Федерации. При этом государство как собственник многих природных ресурсов, применяя данный принцип подчинения в правовых нормах природопользования, определяет; систему и объем общей и специальной компетенции органов государственного управления (публичной администрации): порядок пользования природными ресурсами, права, обязанности и ответственность природопользователей.

Государство, используя принцип разделения в правовых нормах, имеет возможность:

- разграничивать государственную собственность на природные ресурсы между Российской Федерацией и ее субъектами;

- придавать отдельным участкам природных ресурсов статус объектов федерального значения и относить их к объектам исключительного ведения органов государственной власти РФ и уполномоченных ими органов государственного управления;

- образовывать федеральные фонды природных ресурсов.

Законодательно закреплять равные права будущих субъектов пользования природными ресурсами в получении лицензии в порядке конкурса (аукциона) или заключения договора пользования государство может, применяя принцип равенства.

Принцип согласования используется при определении границ лесных участков, горного и земельного отводов. Государство, применяя такой принцип в правовых нормах, устанавливает порядок: согласования предварительных и уточненных границ участков природных ресурсов; отвода земельного участка для строительства предприятия по добыче полезных ископаемых; эксплуатации месторождения, а также для иных видов пользования природными ресурсами.

Применяя принцип ограничения в правовых нормах, государство устанавливает определенные требования по рациональному использованию и охране природных ресурсов, а также характер и основания ответственности за нарушение требований:

- уголовного правового регулирования мер уголовной ответственности за нарушение законодательства о природных ресурсах;
- международного права;
- при регулировании условий природопользования на континентальном шельфе и в международном районе морского дна;
- при определении приоритета правил, установленных международным договором РФ, перед нормами российского законодательства о природных ресурсах.

Нормы гражданского права использованы в Водном, Лесном и Земельном кодексах РФ, Законе о соглашениях о разделе продукции, а также в статьях других законов, посвященных заключению и исполнению договоров. возмещению вреда, причиненного при пользовании природными ресурсами.

## **1.2. ИСТОЧНИКИ И ПРИНЦИПЫ ПРАВА ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА**

Законодательство о природных ресурсах и об охране окружающей среды как система общеобязательных норм права, подлежащих исполнению и применению широким кругом физических и юридических лиц, должно быть им знакомо. Поэтому, принимая то или иное нормативное предписание, норму права, необходимо изложить его в доступной форме для восприятия другими лицами и обеспечить возможность ознакомления с вновь принятыми предписаниями всех заинтересованных лиц.

Способы выражения и доведения решений правотворческих органов до заинтересованных лиц понимаются как источники права. В теории права под источниками права понимают также способы существования юридических норм.

К основным источникам права относят: правовой обычай, юридический правовой прецедент, договор нормативного содержания, нормативный правовой акт, религиозные тексты.

Законодательство РФ о природопользовании, природных ресурсах и об охране окружающей среды имеет два вида источников права: нормативный договор и нормативный правовой акт.

Нормативный договор – это соглашение государств, государственных органов, иных лиц, которым устанавливаются нормы права, обязательные для лиц, заключивших это соглашение, и иных заинтересованных лиц. Особое место среди источников права природопользования занимают международно-правовые договоры. В ст. 15 Конституции РФ сказано, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы, а также закреплён принцип приоритета норм международного права над национальным правом. К международным договорам относятся: «Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию» (14.06.1992), в которой сформулированы 27 принципов экологического поведения государств, которыми они должны руководствоваться; «Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер» (Хельсинки, 17.03.1992); «Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря» (Хельсинки, 22.03.1974); «Рамочная конвенция Организации Объединённых Наций об изменении

климата» (Нью-Йорк, 09.05.1992); «Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слон» (Монреаль, 16.09.1987) и др.

Другим наиболее характерным источником права для стран континентальной системы права, к которой относится и Россия, является нормативный правовой акт. Он представляет собой письменный документ, с помощью которого правотворческий орган в пределах своей компетенции вносит изменения в систему действующих норм права путем принятия новых норм права или решения, направленного на отмену устаревших актов. Нормативные правовые акты по юридической силе подразделяются на законы и подзаконные акты. Субъекты РФ принимают свои законы и иные нормативные правовые акты в целях регулирования отношений природопользования в пределах своих полномочий. Органы местного самоуправления вправе осуществлять регулирование экологических отношений в пределах, предоставленных им действующим законодательством полномочий.

Система законов в сфере права природопользования является трехуровневой и состоит из Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов РФ.

К области охраны окружающей среды и природопользования относятся ст. 9, 36. 42. 58 и 72 Конституции РФ. В них говорится о том, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации, как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9): могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (ч. 2 ст. 9).

Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно (ч. 2 ст. 36). Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42). Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58). В совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами (п. ч. 1 ст. 72).

В общей! форме Конституция РФ определяет также полномочия органов государственной власти по регулированию отношений в сфере охраны окружающей среды. Так, в п. «в» ч. 1 ст. 114 сказано, что Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной политики в области экологии.

В Конституции РФ вся сфера взаимодействия общества и природы подразделяется на три группы отношений: природопользование, охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности.

Для природоохранных отношений предметом правового регулирования выступают общественные отношения в области охраны, оздоровления и улучшения природной среды и предупреждения, устранения вредных последствий хозяйственной и иной деятельности.

Экологическая безопасность – состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий. Таким образом, в нормативных правовых актах и литературе в последнее время получила свое закрепление экологическая безопасность, и ее можно рассматривать как сложную видовую категорию безопасности (Волков, 2012).

Закон об охране окружающей среды определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивает

сохранение благоприятной окружающей среды, биологическое разнообразие и рациональное использование природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, обеспечения экологической безопасности. Он 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. Закон действует на всей территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ в соответствии с нормами международного права.

Отношения, возникающие в области охраны и рационального использования природных ресурсов, их сохранения и восстановления, регулируются международными договорами РФ, земельным, водным, лесным законодательством, законодательством о недрах, животном мире, иным законодательством в области охраны окружающей среды и природопользования. Основными из природоресурсных законов являются следующие.

**Лесной кодекс РФ** регулирует лесные отношения, устанавливает правовые основы рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов как экологической системы или как природного ресурса, повышения их экологического и ресурсного потенциала, определяет понятие лесного участка, компетенцию различных органов в сфере регулирования лесных отношений. Имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков и лесных насаждений, регулируются гражданским законодательством, а также ЗК РФ, если иное не установлено ЛК РФ и другими федеральными законами.

**Земельный кодекс РФ** регулирует отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации. Земля является одним из самых важных компонентов окружающей природной среды. Особая значимость ее как части всей биосферы планеты заключается в том, что использование, да и существование вообще всех других природных объектов, таких как леса, воды, полезные ископаемые, животный мир, невозможно вне связи с этим уникальным феноменом. Именно поэтому основной задачей остается создание эффективного правового механизма использования и охраны земли. В данном случае под термином «земля» понимаются участки земной поверхности на глубину ее плодородного слоя.

**Водный кодекс РФ** содержит нормы, регулирующие отношения по использованию и охране водных объектов. Регулирование водных отношений осуществляется исходя из представления о водном объекте как о важнейшей составной части окружающей среды, среде обитания объектов животного и растительного мира, в том числе водных биологических ресурсов. Водный объект – природный ресурс, используемый человеком для личных и бытовых нужд, для осуществления хозяйственной и иной деятельности. И одновременно водный объект – это объект права собственности и иных прав. Водное законодательство регулирует водные отношения. Имущественные отношения, связанные с оборотом водных объектов, определяются гражданским законодательством в той мере, в какой они не урегулированы ВК РФ.

Закон о недрах регулирует отношения, возникающие в области геологического изучения, использования и охраны недр. Им также регулируются отношения, возникающие в связи с использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, специфических минеральных ресурсов (рапы лиманов и озер, торфа, сапропеля и др.), подземных вод, включая попутные воды (воды, извлеченные из недр

вместе с углеводородным сырьем), и вод. использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд.

Среди федеральных законов также можно отметить: Закон о соглашениях о разделе продукции; Федеральный закон от 26.02.1997 № 30-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву и Соглашения об осуществлении части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву»; Закон о континентальном шельфе; Закон об исключительной экономической зоне и др.

В систему законодательства входит и законодательство субъектов РФ, которое весьма активно развивается в области охраны окружающей среды и рационального природопользования. Нормы законов субъектов РФ действуют при условии, что они не противоречат нормативным предписаниям, закрепленным Конституцией РФ и федеральными законами.

Среди источников природоресурсного права особое место занимают указы Президента РФ. Конституция РФ не относит их к подзаконным нормативным актам. Указами Президента РФ регулируются экологические общественные отношения. К ним, например, относятся: указы от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти», от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» и др.

Федеральные законы и законы субъектов РФ закрепляют исходные, первичные нормы в области рационального природопользования, которые дополняются и конкретизируются весьма развитой и многообразной системой подзаконных нормативных правовых актов.

Система подзаконных нормативных правовых актов и сфере природопользования является многоуровневой и состоит из трех элементов: федеральных подзаконных нормативных правовых актов; актов государственных органов субъектов РФ; нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Правительство РФ издаст постановления и распоряжения, в которых конкретизируются нормы об охране окружающей среды. В частности, постановления Правительства РФ от 29.05.2008 № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации»; от 30.07.2004 № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» и др.

В сфере регулирования отношений по рациональному природопользованию следует отметить ведомственные нормативные акты, которые издаются в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений.

Таким образом, под источником права природопользования следует понимать нормативный правовой акт, принятый уполномоченным на то государственным органом, в установленной форме и процедуре и содержащий государственную волю законодателя в природоохранной области и в сфере природопользования.

Указанная система источников экологического права наделена механизмом устранения противоречий, возникающих в ней, через Конституционный Суд, Верховный Суд РФ, которые своими решениями

признают незаконными и недействительными нормативные правовые акты, принятые с нарушением законодательства.

Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ:

- федеральных законов, нормативных актов Президента РФ. Совета Федерации, Госдумы, Правительства РФ;
- конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ;
- договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ;
- не вступивших в силу международных договоров РФ.

Конституционный Суд РФ разрешает споры о компетенции:

- между федеральными органами государственной власти;
- между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ;
- между высшими государственными органами субъектов РФ.

Конституционный Суд РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Конституционный Суд РФ дает толкование Конституции РФ.

Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции РФ международные договоры РФ не подлежат введению в действие и применению.

Разъяснения и постановления Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ (до 6 февраля 2011 г.) не относятся к числу источников природоресурсного и экологического права, но они широко используются для аргументации юридических (судебных) решений. Постановления Пленума Верховного Суда РФ относятся к числу документов правоприменительного нормативного толкования, осуществляемого в соответствии с Законом о судебной системе. Верховный Суд РФ (ст. 126 Конституции РФ) является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических спор, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, осуществляет судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Статья 3 Закона об охране окружающей среды отмечает основные принципы охраны окружающей среды. При этом хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться на основе определенных принципов:

- охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;
- ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях;
  - платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде;
  - независимость государственного экологического надзора; презумпция экологической опасности, планируемой хозяйственной и иной деятельности;
  - обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности;
  - допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды;
  - обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;
  - обеспечение сочетания общего и индивидуального подходов к установлению мер государственного регулирования в области охраны окружающей среды;
  - запрещение хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды;
  - соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды;
  - ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды.

## ГЛАВА 2. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ

### 2.1. ОБЪЕКТЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Земельные правоотношения – это общественные отношения, возникающие по поводу использования и охраны земельных ресурсов. При определении объекта земельных правоотношений российское законодательство использует такие термины, как земля, земли, земельный участок и части земельного участка.

Термин «земля» в российском законодательстве сформулирован недостаточно четко, однако, в результате анализа конституционного, земельного, гражданского и экологического права можно заключить, что данный термин используется для обозначения как природного объекта и природного ресурса, так и объекта недвижимости и гражданского оборота (Астафьева, Питрюк, 2013).

земли сельскохозяйственного назначения, которые находятся за границами населенного пункта и предоставлены для нужд сельского хозяйства, а также предназначены для этих целей;

- земли населенных пунктов, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов;

- земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения, т. е. земли, которые расположены за границами населенных пунктов и используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, объектов для обеспечения космической деятельности, объектов обороны и безопасности, осуществления иных специальных задач;

- земли особо охраняемых территорий, к которым относятся земли, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение;

- земли лесного фонда, т. е. лесные земли (земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления, — вырубki, гари, редины, прогалины и др.) и предназначенные для ведения лесного хозяйства нелесные земли (просеки, дороги, болота и др.);

- земли водного фонда, к которым относятся земли, покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах, и земли,

занятые гидротехническими и иными сооружениями, расположенными на водных объектах;

- земли запаса, т.е. земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленные гражданам или юридическим лицам.

Согласно Земельному кодексу РФ *земельным участком* является часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами. Земельный участок может быть разделен на части. Образованные таким образом участки представляют собой самостоятельные земельные участки.

**Под искусственным** земельным участком, согласно Федеральному закону «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 19.07.2011 г. № 246-ФЗ, понимается объект капитального строительства (сооружение), создаваемый на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, путем намыва (отсыпки) грунта или использования иных технологий.

## 2.2. ИСТОЧНИКИ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Российское земельное законодательство представлено нормативными актами, регулирующими оба типа правоотношений: как в области использования земельных ресурсов, так и в области охраны земли в целях сохранения прежде всего ее значимых для хозяйственной и иной деятельности свойств. Основы земельного законодательства заложены Конституцией РФ, Федеральным законом «Об охране окружающей среды», Земельным кодексом.

Конституция РФ 1993 г. закрепляет новый правовой статус земли как объекта земельных отношений, что прежде всего связано с отказом от монополии государственной собственности на землю и развитием разнообразных форм права на землю. Общие нормы Конституции РФ создают основу земельных отношений путем закрепления основных институтов современного российского государства: частной собственности, гарантированной судебной защиты, рыночной экономики и т.д.

С другой стороны, Конституция РФ содержит специальные нормы, которые непосредственно предназначены для регулирования земельных отношений. К таким нормам можно отнести положения ч. 1 ст. 9, закрепляющие ключевую роль земли для функционирования государства, согласно которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Также специальные положения Конституции РФ устанавливают разграничение полномочий Российской Федерации и субъектов РФ в области

регулирования земельных отношений, право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю. Так, согласно ст. 36 Конституции РФ, владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Таким образом закрепляется роль экологического и земельного законодательства при осуществлении гражданских прав на земельные ресурсы.

Следующий уровень законодательства представлен кодексами и федеральными законами Земельным кодексом, Гражданским кодексом, Водным кодексом, Лесным кодексом, Градостроительным кодексом, Федеральным Законом «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ, Федеральный Закон «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 19.07.2011 г. № 246-ФЗ, Федеральным Законом «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22.07.2005 г. № 116-ФЗ, Федеральным Законом «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую» от 21.12.2004 г. № 172-ФЗ и другими федеральными законами, которые дополняют и конкретизируют положения Земельного кодекса РФ.

Земельные кодекс Республики Татарстан 1998 г., Закон г. Москвы «О земельном налоге» от 24.11.2004 г. № 74. Именно земельное законодательство субъектов РФ регулирует такие вопросы как установление предельных размеров земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из находящихся в государственной или муниципальной собственности земель для ведения крестьянского хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, дачного строительства и тд.

Из подзаконных актов в составе земельного законодательства следует отметить указы Президента РФ, которые в отечественной системе законодательства выступают в качестве актов оперативного реагирования. Например, Указ «О гарантиях собственникам объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами» № 485 от 16.05.1997 г. и постановления правительства РФ: Постановление «О порядке определения нормативной цены земли» № 319 от 15.03.1997 г., «О государственной кадастровой оценке земли» № 945 от 25.08.1999 г.

Следующий уровень в иерархии нормативных правовых актов земельного законодательства представлен ведомственными источниками права. Основная нормотворческая деятельность в области регулирования земельных отношений осуществляется такими уполномоченными органами исполнительной власти: Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Министерство сельского хозяйства РФ, Министерство экономического и социального развития РФ, Федеральные агентства – водных ресурсов, лесного хозяйства.

Земельный кодекс РФ, принятый 25.10.2001 г., является результатом пятой кодификации отечественного земельного законодательства и наиболее

полным образом отражает современные экономические тенденции развития российского общества.

Согласно ст. 1 Земельного кодекса РФ российское земельное законодательство базируется на следующих принципах:

- учет значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю;

- приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде;

- приоритет охраны жизни и здоровья человека, согласно которому при осуществлении деятельности по использованию и охране земель должны быть приняты такие решения и осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное воздействие на здоровье человека, даже если это потребует больших затрат;

- участие граждан, общественных организаций (объединений) и религиозных организаций в решении вопросов, касающихся их прав на землю, согласно которому граждане Российской Федерации, общественные организации (объединения) и религиозные организации имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и формах, которые установлены законодательством;

- единство судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами;

- приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель, занятых защитными лесами, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель особо

охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается в порядке назначения земель других категорий;

- разграничение государственной собственности на землю на: собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований, согласно которому правовые основы и порядок такого разграничения устанавливаются федеральными законами;

- дифференцированный подход к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы;

- платное пользование землей, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

- деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства;

- сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком.

Роль Гражданского кодекса заключается в регулировании имущественных отношений по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, если иное не предусмотрено земельным или иным природоресурсным законодательством. Вообще, как и в других отраслях российского законодательства, нормы перечисленных кодексов федерального законодательства применяются к земельным отношениям только в тех случаях, когда эти отношения не урегулированы земельным законодательством, конкретно Земельным кодексом РФ.

Согласно ст. 72 Конституции РФ земельное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, поэтому участникам земельных отношений при осуществлении своей деятельности необходимо ориентироваться не только на федеральное законодательство, но и на нормативные правовые акты субъектов РФ. В настоящее время на территории субъектов РФ действует обширная система регионального земельного законодательства, главная роль которой заключается в учете специфики экономического развития региона в рамках приоритетного федерального земельного законодательства. Примерами таких правовых актов могут служить Закон г. Москвы «О земельном налоге» от 24.11.2004 г. № 74. Именно земельное законодательство «О земельном налоге» субъектов РФ регулирует такие вопросы как установление предельных размеров земельных участков, предоставляемых лицам в собственность из находящихся в

государственной или муниципальной собственности земель для ведения крестьянского хозяйства и тд.

### 2.3. УЧАСТНИКИ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Ст. 5 Земельного кодекса РФ содержит следующий перечень участников земельных отношений: граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования.

В зависимости от правового статуса, т. е. от приобретаемого круга прав и обязанностей, субъекты земельного права участвуют в земельных отношениях как:

- собственники земельных участков;
- землепользователи, т.е. лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования или на праве безвозмездного срочного пользования;
- землевладельцы, т. е. лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве пожизненного наследуемого владения;
- арендаторы земельных участков, которые владеют и пользуются земельными участками по договору аренды или субаренды;
- обладатели сервитута, т. е. лица, имеющие право ограниченного пользования чужими земельными участками (сервитут).

С большей степенью конкретизации ст. 78 Земельного кодекса РФ определяет круг лиц, которым может быть предоставлено право использовать земли сельскохозяйственного назначения для ведения сельскохозяйственного производства, создания защитных лесных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей. К таким субъектам относятся:

- граждане, в том числе ведущие крестьянские (фермерские) хозяйства, личные подсобные хозяйства, садоводство, животноводство и огородничество; хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы, государственные и муниципальные унитарные предприятия, иные коммерческие организации; некоммерческие организации, в том числе потребительские кооперативы, религиозные организации; казачьи общества; опытно-производственные, учебные, учебно-опытные и учебно-производственные подразделения научно-исследовательских организаций, образовательных учреждений сельскохозяйственного профиля и общеобразовательных учреждений; общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и дальнего Востока Российской Федерации для сохранения и развития традиционного образа их жизни, хозяйствования и промыслов.

## 2.4. ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ

Современный мировой опыт показывает практическое отсутствие свободного земельного рынка — все существующие правовые системы устанавливают значительное ограничение права частной собственности на землю.

В отличие от советского законодательства, которое предусматривало только право пользования земельными участками для других субъектов земельных правоотношений, современное российское законодательство признает право частной собственности на землю.

Граждане и юридические лица имеют право на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность. Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в собственность граждан и юридических лиц, за исключением земельных участков, отнесенных к землям, изъятым из оборота, и к ограниченным в обороте.

Земельный кодекс устанавливает разную степень оборотоспособности земельных участков. Из оборота изъяты, т.е. не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством, земельные участки, занятые следующими объектами, находящимися в федеральной собственности:

- государственными природными заповедниками и национальными парками;
- зданиями, строениями и сооружениями, в которых размещены для постоянной деятельности Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, а также военные суды;
- объектами организаций федеральной службы безопасности; федеральных органов государственной охраны;
- объектами использования атомной энергии, пунктами хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ;
- объектами, в соответствии с видами деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования;
- объектами учреждений и органов федеральной службы исполнения наказаний;
- воинскими и гражданскими захоронениями;
- инженерно-техническими сооружениями, линиями связи и коммуникациями, возведенными в интересах защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации.

**Ограничиваются в обороте**, т. е. не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами, находящиеся в государственной или муниципальной собственности следующие земельные участки:

- в пределах особо охраняемых природных территорий, не указанных среди изъятых из оборота земель;

- из состава земель лесного фонда;
- в пределах которых расположены водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности;
- занятые особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия;
- предоставленные для обеспечения обороны и безопасности оборонной промышленности, таможенных нужд;
- в границах закрытых административно-территориальных образований;
- предоставленные для нужд связи;
- занятые объектами космической инфраструктуры;
- расположенные под объектами гидротехнических сооружений
- предоставленные для производства ядовитых веществ, наркотических средств;
- загрязненные опасными отходами, радиоактивными веществами, подвергшиеся биогенному загрязнению, иные подвергшиеся деградации земли;
- расположенные в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд;
- в первом и втором поясах зон санитарной охраны водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

Также Земельный кодекс РФ устанавливает запрет на приватизацию земельных участков в пределах береговой полосы, установленной в соответствии с Водным кодексом РФ, а также земельных участков, на которых находятся пруды, обводненные карьеры, в границах территорий общего пользования.

Земельные участки, находящиеся на приграничных территориях и на иных установленных в соответствии с федеральными законами территориях РФ, не могут являться собственностью иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц. Перечень, состоящий из 380 приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, утвержден Указом Президента РФ № 26 от 09.01.2011 г.

Российское земельное законодательство содержит еще одно ограничение на право собственности иностранных лиц на земельные участки. Согласно ст. 3 Федерального Закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24.06.2002 г. № 101-ФЗ, иностранные граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства, а также юридические лица, в уставном капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более 50 %, могут пользоваться земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды.

Порядок государственной регистрации права собственности на земельный участок содержится в Федеральном законе «О государственной

регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ.

Юридическое значение права собственности означает определенный круг прав и обязанностей собственника земельного участка. Собственник земельного участка *имеет право*:

- использовать в установленном порядке для собственных нужд имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, пресные подземные воды, а также пруды и обводненные карьеры;
- возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строения, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка;
- проводить в соответствии с разрешенным использованием оросительные, осушительные, культуротехнические и другие мелиоративные работы, строить пруды и иные водные объекты;
- осуществлять другие права на использование земельного участка, предусмотренные законодательством.

Собственник земельного участка имеет право собственности на посеvy и посадки сельскохозяйственных культур, полученную сельскохозяйственную продукцию и доходы от ее реализации, за исключением случаев, если он передает земельный участок в аренду, постоянное (бессрочное) пользование или пожизненное наследуемое владение либо безвозмездное срочное пользование.

К *обязанностям собственника* земельного участка Земельный кодекс РФ относит:

- использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенными к использованию способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту;
- сохранять межевые, геодезические и другие специальные знаки, установленные на земельных участках в соответствии с законодательством;
- осуществлять мероприятия по охране земель, лесов, водных объектов и других природных ресурсов, в том числе меры пожарной безопасности;
- своевременно приступать к использованию земельных участков в случаях, если сроки освоения земельных участков предусмотрены договорами; своевременно производить платежи за землю; соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил и нормативов;
- не допускать загрязнение, захламление, деградацию и ухудшения плодородия почв на землях соответствующих категорий.

Правовые аспекты использования земельных участков. Кроме права собственности на земельные участки гражданское и земельное законодательство устанавливают право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, пожизненное наследуемое владение, безвозмездное

срочное пользование, аренду земельных участков, ограниченное пользование земельными участками (сервитут).

Согласно ст. 20 Земельного кодекса РФ в постоянное (бессрочное) пользование земельные участки предоставляются государственным муниципальным учреждениям, казенным предприятиям, центрам исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления. Не предусмотрено предоставление земельных участков в постоянное (бессрочное) пользование гражданам, однако граждане или юридические лица, у которых право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками возникло до введения в действие Земельного кодекса РФ, сохраняют это право, но не могут распоряжаться ими, например, передавать эти участки в аренду или безвозмездное срочное пользование.

В настоящее время также не предоставляются гражданам земельные участки на праве пожизненного наследуемого владения. Право пожизненного наследуемого владения земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, приобретенное гражданином до введения действующего Земельного Кодекса, сохраняется. Распоряжение таким земельным участком не допускается, за исключением перехода прав на земельный участок по наследству. При наследовании земельного участка или права пожизненного наследуемого владения земельным участком по наследству переходят также находящиеся в границах этого земельного участка поверхностный (почвенный) слой, водные объекты и находящиеся на нем растения.

Основа права ограниченного пользования чужим земельным участком (**сервитут**) заложена в Гражданском кодексе, согласно которому собственник недвижимого имущества, в том числе земельного участка, вправе требовать от собственника соседнего земельного участка, а в необходимых случаях и от собственника другого земельного участка, предоставления права ограниченного пользования соседним участком (сервитута) (ст. 274 Гражданского кодекса РФ). Сервитут чаще всего устанавливается для обеспечения прохода и проезда через соседний земельный участок, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, обеспечения водоснабжения и мелиорации, использования земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры, забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и водопоя, использования земельного участка в целях охоты и рыболовства, а также других нужд собственника недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута.

В некоторых случаях земля может передаваться в безвозмездное срочное пользование. Речь идет о передаче земель, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, иным гражданам и юридическим лицам, а также о передаче земельных участков, находящихся в государственной или

муниципальной собственности, религиозным организациям, работникам организаций отдельных отраслей экономики в виде служебных наделов и т.д.

Круг прав и обязанностей при использовании земельных участков землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков схож с правами и обязанностями собственников (ст. 41, 42 Земельного кодекса РФ).

Земельный кодекс устанавливает платный характер использования земли, при этом выделяет две формы платы за использование земли: земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость) и арендная плата.

Земельный налог является местным прямым налогом, т. е. порядок и сроки его уплаты устанавливаются местными органами представительной власти в пределах, установленных Налоговым кодексом РФ. Плата земельного налога входит в обязанности организаций и физических лиц, обладающих земельными участками на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения. Не признаются налогоплательщиками организации и физические лица в отношении земельных участков, находящихся у них на праве безвозмездного срочного пользования или переданных им по договору аренды.

Не признаются объектом налогообложения земельные участки:

- изъятые из оборота в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, которые заняты особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия;
- ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, предоставленные для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд;
- из состава земель лесного фонда;
- ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, занятые находящимися в государственной собственности водными объектами в составе водного фонда.

При расчете налога используют кадастровую стоимость данного земельного участка по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом. Налоговые ставки, как указано ранее, устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) и не могут превышать 0,3 % отношении земельных участков, отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах и используемых для сельскохозяйственного производства, занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса или приобретенных для жилищного строительства, личного

подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства, а также дачного хозяйства и 1,5 % в отношении прочих земельных участков.

Порядок взимания арендной платы за земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, регламентируется Постановлением Правительства РФ «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации» от 16.07.2009 г. № 582. Порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земельные участки, находящиеся в частной собственности, устанавливаются договорами аренды земельных участков.

## **2.5. УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ**

Государство выступает в земельных правоотношениях не только как собственник земли, а также выполняет законодательные функции в области земельного права и осуществляет регулирование правоотношений в данной отрасли.

К полномочиям государственных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления относится перевод земель из одной категории в другую.

Согласно ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» перевод земель или земельных участков из одной категории в другую не допускается в следующих случаях:

- наличия отрицательного заключения государственной экологической экспертизы в случае, если ее проведение предусмотрено федеральными законами;
- установления несоответствия испрашиваемого целевого назначения земель или земельных участков утвержденным документам территориального планирования и документации по планировке территории, землеустроительной документации.

В целях наблюдения за состоянием земель в Российской Федерации организована *система государственного мониторинга земель* (ст. 67 Земельного кодекса РФ), основными задачами которого являются следующие:

- своевременное выявление изменений состояния земель, оценка этих изменений, прогноз и выработка рекомендаций о предупреждении и об устранении последствий негативных процессов;
- информационное обеспечение государственного земельного надзора за использованием и охраной земель, иных функций государственного и муниципального управления земельными ресурсами, а также землеустройства;
- обеспечение граждан информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель.

Земельный Кодекс выделяет федеральный, региональный и локальный государственный мониторинг земель в зависимости от целей наблюдения и наблюдаемой территории. Система государственного мониторинга земель является частью государственного мониторинга окружающей среды и функционирует согласно Положению об осуществлении государственного мониторинга земель, утвержденному Постановлением Правительства РФ № 846 от 28.11.2002 г.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» № 457 от 01.06.2009 г. Росреестр осуществляет государственный мониторинг земель за исключением земель сельскохозяйственного назначения. Мониторинг включает в себя:

- сбор информации о состоянии земель в Российской Федерации, ее обработку и хранение;
- непрерывное наблюдение за использованием земель, исходя из их целевого назначения и разрешенного использования;
- анализ и оценку качественного состояния земель с учетом воздействия природных и антропогенных факторов.

Информация, полученная в результате осуществления работ по государственному мониторингу земель, используется:

- уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления при решении разнообразных вопросов экономического развития, осуществления государственной экологической политики и т.д.;
- юридическими лицами, заинтересованными в получении данного мониторинга земель для решения вопросов, связанных со своей непосредственной деятельностью, в том числе совершении сделок с отдельными участками;
- физическими лицами, заинтересованными в получении информации о земельных участках в целях их дальнейшего использования для совершения сделки по купле-продаже и других целей.

При осуществлении мониторинга земель применяются документы, установленные в результате проведения землеустройства. Согласно ст. 68 Земельного кодекса РФ землеустройство включает в себя мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ.

Землеустройство проводится по инициативе уполномоченных исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, собственников земельных участков, землепользователей,

землевладельцев или по решению суда. Согласно Федеральному закону «О землеустройстве» от 18.06.2001 г. № 78-ФЗ землеустройство проводится в обязательном порядке в следующих случаях:

- изменения границ объектов землеустройства;
- выявления нарушенных земель, а также земель, подверженных соляной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиями;
- проведения мероприятий по восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель, защите земель от эрозии, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий.

К землеустроительной документации относятся:

- генеральная схема землеустройства территории Российской Федерации, схема землеустройства территорий субъектов Российской Федерации, схема землеустройства муниципальных образований, схемы использования и охраны земель;
- карты (планы) объектов землеустройства;
- проект плана землеустройства;
- проекты улучшения сельскохозяйственных угодий, освоения новых земель, рекультивации нарушенных земель, защиты земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий;
- материалы почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий, оценки качества земель, инвентаризации земель;
- тематические карты и атласы состояния и использования земель.

Согласование и утверждение землеустроительной документации осуществляется согласно Положению о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, утвержденного Постановлением Правительства РФ № 514 от 11 июля 2002 г.

Сведения о землеустройстве носят открытый характер, за исключением сведений, составляющих государственную тайну, и сведений относящихся к личности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев или арендаторов земельных участков.

Другим видом деятельности уполномоченных органов государственной и муниципальной власти в сфере земельных правоотношений является *резервирование земель для государственных или муниципальных нужд*.

Резервирование земель для государственных или муниципальных нужд осуществляется в следующих случаях:

- в связи с выполнением международных обязательств Российской Федерации;

- при размещении объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов: объектов федеральных энергетических систем и объектов энергетических систем регионального значения, объектов использования атомной энергии, объектов обороны и безопасности, объектов федерального транспорта, путей сообщения, информатики и связи, а также объектов транспорта, путей сообщения, информатики и связи регионального значения, объектов, обеспечивающих космическую деятельность, объектов, обеспечивающих статус и защиту Государственной границы Российской Федерации, линейных объектов федерального и регионального значения, обеспечивающих деятельность субъектов естественных монополий, объектов электро-, газо-, тепло- и водоснабжения муниципального значения, автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения.

Земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленные гражданам и юридическим лицам, могут быть зарезервированы в случаях, связанных с размещением в инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, органов обороны и безопасности, созданием особо охраняемых природных территорий, строительством водохранилищ и иных искусственных водных объектов.

Земли для государственных или муниципальных нужд могут резервироваться на срок не более семи лет. Допускается резервирование земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных гражданам и юридическим лицам, жителям автомобильных дорог, железных дорог и других иных объектов на срок до 20 лет.

Согласно Положению о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд, утвержденному Постановлением правительства РФ № 561 от 22 июля 2008 г., решение о резервировании земель для федеральных нужд принимается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на оказание государственных услуг и управление федеральным имуществом, в уставной сфере деятельности которого планируется осуществить резервирование. Решение о резервировании земель для государственных нужд субъекта Российской Федерации или муниципальных нужд принимается соответственно уполномоченным исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления.

Одной из основных функций государства является надзорная и контролирующая деятельность по отношению к деятельности субъектов различных правоотношений в обществе. Оба этих вида деятельности в литературе часто употребляются совместно, однако, основное различие между

ними состоит в том, что надзор – это разновидность контроля, в котором преобладают наблюдательные функции.

*Государственный земельный надзор* представляет собой деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а те юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных земельным законодательством.

*Государственный земельный надзор* осуществляется посредством:

- организации и проведения плановых и внеплановых проверок;
- принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и устранению последствий выявленных нарушений;
- систематического наблюдения за исполнением требований земельного законодательства;
- анализа и прогнозирования состояния исполнения требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами.

*Мелиорация земель* проводится на основе проектов, разработанных в соответствии с технико-экономическими обоснованиями и учитывающих строительные, экологические, санитарные и иные стандарты, нормы и правила. Земельные участки, отнесенные в установленном порядке к мелиорируемым землям, предоставляются и изымаются для проведения мелиоративных мероприятий в порядке, предусмотренном земельным законодательством Российской Федерации. Финансирование мелиоративных мероприятий осуществляется за счет средств федерального бюджета, выделяемых федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере агропромышленного комплекса, средств бюджетов субъектов Российской Федерации, а также за счет средств собственников, владельцев и пользователей мелиорируемых земель, кредитов банков и других не запрещенных законом источников.

В целях воссоздания плодородия почвы и растительного покрова, нарушенных вследствие антропогенной деятельности, и вовлечения этих земель в хозяйственный оборот проводятся *мероприятия по рекультивации земель*, порядок осуществления которых содержится в «Основных положениях о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы», утвержденных в постановлении Минприроды России и Роскомзема № 525/67 от 22 декабря 1995 г.

Рекультивации подлежат земли, нарушенные:

- при разработке месторождений полезных ископаемых открытым или подземным способом, а также добыче торфа;
- прокладке трубопроводов, проведении строительных, мелиоративных, лесозаготовительных, геологоразведочных, испытательных, эксплуатационных,

проектно-изыскательских и иных работ, связанных с нарушением почвенного покрова;

- ликвидации промышленных, военных, гражданских и иных объектов и сооружений;

- складировании и захоронении промышленных, бытовых и других отходов;

- строительстве, эксплуатации и консервации подземных объектов и коммуникаций (шахтные выработки, хранилища, метрополитен, канализационные сооружения и др.);

- ликвидации последствий загрязнения земель, если по условиям их восстановления требуется снятие верхнего плодородного слоя почвы;

- проведении войсковых учений за пределами специально отведенных для этих целей полигонов.

Рекультивация нарушенных земель осуществляется для восстановления их для сельскохозяйственных, лесохозяйственных, водохозяйственных, строительных, рекреационных, природоохранных и санитарно-оздоровительных целей. Рекультивация для сельскохозяйственных, лесохозяйственных и других целей, требующих восстановления после эрозии почв, осуществляется последовательно в два этапа:

- 1) технический этап, предусматривающий планировку, формирование откосов, снятие и нанесение плодородного слоя почвы, строительство гидротехнических и мелиоративных сооружений, захоронение токсичных пород, а также проведение других работ;

- 2) биологический этап, включающий комплекс агротехнических и мелиоративных мероприятий, направленных на улучшение физических, агрохимических, биохимических и других свойств почв.

В процессе рекультивации земель производятся работы по снятию, сортировке и складированию плодородного слоя почвы, по активной выемке и складированию потенциально плодородных слоев, химическая мелиорация токсичных пород, ликвидация посадочных явлений, засыпка нагорных и водоотводных канав.

Для организации приемки (передачи) рекультивированных земель, также для рассмотрения других вопросов, связанных с восстановлением нарушенных земель, решением органа местного самоуправления создается специальная постоянная комиссия по вопросам рекультивации земель.

К полномочиям Правительства Российской Федерации относится установление нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ, вредных микроорганизмов и других загрязняющих биологических веществ, а также порядка консервации земель изъятием их из оборота в целях предотвращения деградации земель, установления плодородия почв загрязненных территорий.

*Консервация земель* осуществляется согласно Постановлению Правительства РФ от 02.10.2002 г. № 830 «Об утверждении Положения порядка консервации земель с изъятием их из оборота». Решения о консервации земель,

находящихся в частной собственности, принимаются в отношении земель сельскохозяйственного назначения органами исполнительной власти субъектов РФ, а в отношении земель иного целевого назначения – органами местного самоуправления.

## ГЛАВА 3. ХАРАКТЕРИСТИКА НЕДР И ВИДЫ ПРАВА НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

### 3.1. ПРАВОВОЕ ПОНЯТИЕ НЕДР

Согласно преамбуле Федерального закона «О недрах» от 21.02.1992 г. № 2395-І, **недра** являются частью 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. Ряд авторов особо подчеркивает, что юридическое понятие «недра» не отождествляется с содержащимися в недрах полезными ископаемыми, являясь более широким понятием (Бринчук, 2011).

Закон также оперирует понятием *государственного фонда недр*, который состоит из используемых участков, представляющих собой геометризованные блоки недр, и неиспользуемых частей недр в пределах территории Российской Федерации и ее континентального шельфа.

Закон «О недрах» в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливает особый правовой статус недр федерального значения, к которым относятся участки:

- содержащие месторождения и проявления урана, алмазов, особо чистого кварцевого сырья, редких земель иттриевой группы, никеля, кобальта, тантала, ниобия, бериллия, лития, металлов платиновой группы;
- содержащие извлекаемые запасы нефти – от 70 млн т, запасы газа – от 50 млрд м<sup>3</sup>, запасы коренного золота – от 50 т, запасы меди – от 500 тыс. т;
- внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа Российской Федерации;
- из состава земель обороны, безопасности.

В настоящее время перечень участков недр федерального значения содержит приблизительно 1 000 участков недр. Участки, входящие в данный перечень, предоставляются Правительством РФ в пользование на конкурсной основе по результатам проводимых аукционов.

Другая категория участков недр образует *федеральный фонд резервных участков недр*, который формируется в целях обеспечения в перспективе потребностей Российской Федерации в стратегических и дефицитных видах полезных ископаемых. Законодательство полностью исключает предоставление таких участков недр в пользование до принятия решения об исключении их из федерального фонда резервных участков недр.

Наконец, ФЗ «О недрах» выделяет *участки недр местного значения*, к которым относятся участки недр, содержащие общераспространенные полезные ископаемые и участки недр, используемые для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых.

В качестве объекта правового регулирования российское законодательство о недрах рассматривает не только отношения, возникающие в

связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, но и отношения в области использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, торфа, сапропелей и иных специфических минеральных ресурсов, включая подземные воды, рапу лиманов и озер.

### **3.2. РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ОБЛАСТИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ**

Учитывая ключевое место недродобывающей отрасли в российской экономике и необходимость ее модернизации, многие специалисты приходят к выводу о создании Горного кодекса, разработка и принятие которого до сих пор не были осуществлены.

Основным законодательным актом, регулирующим отношения, возникающие в процессе изучения, использования и охраны недр на территории страны, ее континентального шельфа и морской исключительной экономической зоны, а также отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, торфа, сапропелей и иных специфических минеральных ресурсов, является ФЗ «**О недрах**».

Статус континентального шельфа РФ, суверенные права и юрисдикцию РФ на ее континентальном шельфе устанавливаются Федеральным Законом «О континентальном шельфе Российской Федерации» от 30.11.1995 г. № 187-ФЗ, а статус и правовой режим внутренних морских вод, территориального моря и прилегающей зоны Российской Федерации, включая права Российской Федерации, ее внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне и порядок их осуществления, – Федеральным Законом «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» от 31.07.1998 г. № 155-ФЗ.

Особенности отношений недропользования на условиях раздела продукции устанавливаются Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции» от 30.12.1995 г. № 225-ФЗ, который, согласно преамбуле, принят в развитие законодательства Российской Федерации в области недропользования и инвестиционной деятельности. Данный закон устанавливает правовые основы отношений, возникающих в процессе осуществления российских и иностранных инвестиций в поиски, разведку и добычу минерального сырья на территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в пределах исключительной экономической зоны Российской Федерации на условиях соглашений о разделе продукции.

Федеральный закон «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» от 26.03.1998 г. № 41-ФЗ устанавливает правовые основы регулирования отношений, возникающих в области геологического изучения и разведки месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней, их добычи, производства, использования и обращения, т. е. гражданского оборота.

Вопросы налогообложения в сфере добычи полезных ископаемых регулируются положениями второй части Налогового кодекса РФ.

Согласно Конституции РФ и ст. 4 Закона РФ «О недрах» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования на своих территориях относится принятие и совершенствование законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о недрах.

Ключевым подзаконным актом в области недропользования является Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Основ государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования» № 494-р от 21 апреля 2003 г.

### **3.3. ОСОБЕННОСТИ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ**

Весь второй раздел Закона РФ «О недрах» посвящен вопросам регулирования недропользования. Так, ст. 6 устанавливает следующие виды пользования недрами:

- в целях регионального геологического изучения, включающего региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга состояния недр, контроль за режимом подземных вод, а также иные работы проводимые без существенного нарушения целостности недр,
- для геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, а также геологического изучения и оценки пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- в целях разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;
- в целях строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- для образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости);
- в целях сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Пользователь недр, получивший горный отвод, имеет исключительное право осуществлять в его границах пользование недрами в соответствии с предоставленной лицензией. Любая деятельность, связанная с использованием

недрами в границах горного отвода, может осуществляться только с согласия пользователя недр, которому предоставлен данный горный отвод.

Согласно ст. 9 ФЗ «О недрах» пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности, в том числе участники простого товарищества, иностранные граждане, юридические лица, если иное не установлено федеральными законами. Закон содержит достаточно жесткие требования к пользователям недр на участках недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации.

Ими могут быть только юридические лица, которые имеют опыт освоения участков недр континентального шельфа Российской Федерации не менее чем пять лет и в которых доля Российской Федерации в уставных капиталах составляет более чем 50 %, а также в отношении которых Российская Федерация имеет право прямо или косвенно распоряжаться более чем 50 % общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции, составляющие уставные капиталы таких юридических лиц.

*Основаниями возникновения права пользования участками недр являются:*

- решение Правительства Российской Федерации;
- решение федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа;
- решение комиссии, которая создается федеральным органом управления государственным фондом недр и в состав которой включаются также представители органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации;
- решение конкурсной или аукционной комиссии о предоставлении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, за исключением участков недр федерального значения;
- решение органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, согласованное с федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным органом и принятое для сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов;
- принятое в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации решение органа государственной власти субъекта Российской Федерации;
- переход права пользования участками недр в соответствии с основаниями, установленными федеральными законами, регулирующими отношения недропользования;
- вступившее в силу соглашение о разделе продукции, заключенное в соответствии с ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»;
- государственный контракт на выполнение работ по геологическому изучению недр (в том числе региональному), заключенный федеральным

органом управления государственным фондом недр в соответствии с Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ.

Предоставление недр в пользование, в том числе органами государственной власти субъектов Российской Федерации, оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии.

Согласно Постановлению Правительства РФ «О порядке введения в действие положения о порядке лицензирования пользования недрами» № 3314-1 от 15 июля 1992 г., лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной целью в течение установленного срока при соблюдении им заранее оговоренных требований, и условий.

Федеральный закон «О недрах» содержит требования к содержанию лицензии, дающей право на недропользование. Лицензия и ее неотъемлемые составные части должны содержать:

- данные о пользователе недр, получившем лицензию, и органах, предоставивших лицензию, а также основание предоставления лицензии;
- данные о целевом назначении работ, связанных с использованием недрами;
- указание границ участка недр, предоставляемого в пользование;
- указание границ земельного участка или акватории, выделенных для ведения работ, связанных с использованием недрами;
- сроки действия лицензии и сроки начала работ (подготовки технического проекта, выхода на проектную мощность, представления геологической информации на государственную экспертизу);
- условия, связанные с платежами, взимаемыми при пользовании недрами, земельными участками, акваториями;
- согласованный уровень добычи минерального сырья, собственности на добытое минеральное сырье;
- соглашение о праве собственности на геологическую информацию, получаемую в процессе пользования недрами;
- условия выполнения установленных законодательством, стандартами (нормами, правилами) требований по охране недр и окружающей среды, безопасному ведению работ, в том числе условия снижения содержания взрывоопасных газов в шахте, угольных пластах и выработанном пространстве до установленных допустимых норм при добыче (переработке) угля (горючих сланцев);
- порядок и сроки подготовки проектов ликвидации или консервации горных выработок и рекультивации земель.

Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ к числу подлежащим лицензированию видам деятельности относит геодезические и картографические работы федерального назначения, результаты которых имеют общегосударственное, межотраслевое значение, производство маркшейдерских работ (пространственно-

геометрические измерения горных разработок и подземных сооружений, наблюдение за состоянием горных отводов и обоснование их границ, ведение горной графической документации и т. д.), работы по активному воздействию на гидрометеорологические и геофизические процессы и явления.

**Пользователь недр имеет право:**

- использовать предоставленный ему участок недр для любой формы предпринимательской или иной деятельности, соответствующей цели, обозначенной в лицензии или в соглашении о разделе продукции;
- самостоятельно выбирать формы этой деятельности, не противоречащие действующему законодательству;
- использовать результаты своей деятельности, в том числе добытое минеральное сырье, в соответствии с лицензией или соглашением о разделе продукции и действующим законодательством;
- использовать отходы своего горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, если иное не оговорено в лицензии или в соглашении о разделе продукции;
- ограничивать застройку площадей залегания полезных ископаемых в границах предоставленного ему горного отвода;
- проводить без дополнительных разрешений геологическое изучение недр за счет собственных средств в границах горного отвода, предоставленного ему в соответствии с лицензией или соглашением о разделе продукции;
- обращаться в органы, предоставившие лицензию, по поводу пересмотра условий лицензии при возникновении обстоятельств, существенно отличающихся от тех, при которых лицензия была предоставлена.

**К обязанностям пользователя недр относится**

- соблюдения требований законодательства, а также утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) по технологии ведения работ, связанных с пользованием недрами, и при первичной переработке минерального сырья;
- соблюдения требований технических проектов, планов и схем развития горных работ, недопущение сверхнормативных потерь, разубоживания и выборочной отработки полезных ископаемых;
- ведения геологической, маркшейдерской и иной документации в процессе всех видов пользования недрами;
- представления геологической информации в федеральный и соответствующий территориальный фонды геологической информации;
- представления достоверных данных о разведанных, извлекаемых и оставляемых в недрах запасах полезных ископаемых, содержащихся в них компонентах, об использовании недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, в федеральный и соответствующий территориальный фонды геологической информации, в органы государственной статистики;
- безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами;

- соблюдения утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил), регламентирующих условия охраны недр, атмосферного воздуха, земель, лесов, водных объектов и т.д.

- приведения участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования;

- сохранности разведочных горных выработок и буровых скважин, которые могут быть использованы при разработке месторождений и (или) в иных хозяйственных целях;

- ликвидации в установленном порядке горных выработок буровых скважин, не подлежащих использованию;

- выполнения условий, установленных лицензией или соглашением о разделе продукции, своевременного и правильного внесения платежей за пользование недрами;

- сохранности ценных и опасных грузов, геологической, маркшейдерской и иной документации, специальной корреспонденции, а также грузов, содержащих носители сведений, отнесенных к государственной тайне.

Право пользования недрами может быть прекращено в предусмотренном порядке: по истечении установленного в лицензии срока ее при возникновении определенного условия (если оно зафиксировано в лицензии), с наступлением которого прекращается право пользования недрами и т. д.

По решению органов, предоставивших лицензию, право недропользования может быть прекращено досрочно, приостановлено или ограничено в случаях возникновения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами; нарушения пользователем недр существенных условий лицензии и т.д.

Согласно ст. 39 ФЗ «О недрах» с учетом последних изменений 2009 и 2011 г., система платежей при пользовании недрами содержит следующие виды платежей:

- разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии;

- регулярные платежи за пользование недрами;

- сбор за участие в конкурсе (аукционе);

- другие налоги и сборы, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Каждый из указанных элементов системы платежей за недропользование регулируется соответствующими статьями ФЗ «О недрах», Налоговым кодексом и соответствующими нормативными актами уполномоченных органов исполнительной власти. Так, ст. 40 ФЗ «О недрах» устанавливает минимальные (стартовые) размеры разовых платежей за пользование недрами, которые составляют не менее 10 % суммы налога на добычу полезных ископаемых в расчете на среднегодовую мощность добывающей организации. Сама методика по определению стартового размера утверждена Приказом МПР РФ «Об

утверждении Методики по определению стартовой размера разового платежа за пользование недрами» от 30.09.2008 г. № 232, а особенности расчета размера разового платежа с учетом всех случаев, когда участки недр предоставляются без конкурсов и аукционов — Постановлением Правительства РФ от 04 февраля 2009 г. № 94 «О порядке определения размера разовых платежей за пользование недрами на участках недр, которые предоставляются в пользование без проведения конкурсов и аукционов для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии». Уплата разовых платежей производится в порядке, установленном в лицензии на пользование недрами.

Сбор за участие в конкурсе (аукционе) вносится всеми его участниками и является одним из условий регистрации заявки на участие в аукционе или конкурсе. Сумма сбора определяется исходя из стоимости затрат на подготовку, проведение и подведение итогов конкурса (аукциона), оплату труда привлекаемых экспертов. Сбор за участие в конкурсе или аукционе на право пользования недрами, независимо от результатов рассмотрения заявок и результатов проведения конкурса или аукциона на право пользования недрами, заявителям не возвращается, за исключением случаев отмены уполномоченными органами проведения таких конкурсов или аукционов.

Регулярные платежи за пользование недрами взимаются за предоставление пользователям недр исключительных прав:

- на поиск и оценку месторождений полезных ископаемых;
- разведку полезных ископаемых;
- геологическое изучение и оценку пригодности участков недр для строительства и эксплуатации сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (в том числе строительство искусственных сооружений и прокладка кабелей и трубопроводов под водой), за исключением инженерных сооружений неглубокого залегания (до 5 м), используемых по целевому назначению.

При этом регулярные платежи за пользование недрами взимаются с пользователей недр отдельно по каждому виду работ, осуществляемых в Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации и за пределами Российской Федерации на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, а также арендуемых у иностранных государств или используемых на основании международного договора.

Закон освобождает от регулярных платежей недропользователей в случае:

- пользования недрами для регионального геологического изучения;
- разведки полезных ископаемых на месторождениях, введенных в промышленную эксплуатацию, в границах горного отвода, предоставленного пользователю недр для добычи этих полезных ископаемых;

• разведки полезного ископаемого в границах горного отвода, предоставленного пользователю недр для добычи этого полезного ископаемого.

Система расчета размеров регулярных платежей за пользование недрами достаточно сложна и учитывает многие факторы: экономико-географические условия, размер участка недр, вид полезного ископаемого, продолжительность работ, степень геологической изученности территории и степень риска. Конкретный размер ставки регулярного платежа за пользование недрами устанавливается исполнительным органом государственной власти субъекта РФ по представлению территориального органа.

Налоговый кодекс РФ устанавливает два способа определения налоговой базы по налогу на добычу полезных ископаемых (ст. 338):

1) при добыче угля, нефти обезвоженной, обессоленной и стабилизированной, попутного газа и газа горючего природного из всех видов месторождений углеводородного сырья – как количество добытых полезных ископаемых в натуральном выражении;

2) при добыче иных полезных ископаемых – как стоимость добытых полезных ископаемых.

Стоимость добытых полезных ископаемых определяется налогоплательщиком самостоятельно одним из предусмотренных ст. 340 Налогового кодекса РФ способами (исходя из сложившихся у налогоплательщика за соответствующий налоговый период цен реализации без учета субсидий; из сложившихся у налогоплательщика за соответствующий налоговый период цен реализации добытого полезного ископаемого; из расчетной стоимости добытых полезных ископаемых).

Как было указано ранее, одним из оснований возникновения права пользования недрами служит соглашение о разделе продукции, которое по своей сути является гражданским договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности, выступающему в качестве инвестора, на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск.

В качестве инвестора выступает юридическое лицо или создаваемое на основе договора о совместной деятельности и не имеющее статуса юридического лица объединение юридических лиц, осуществляющее вложение собственных заемных или привлеченных средств (имущества и имущественных прав) в поиск, разведку и добычу минерального сырья и являющееся пользователем недр на условиях соглашения о разделе продукции.

Соглашение определяет все необходимые условия, связанные с использованием недрами, в том числе условия и порядок раздела произведенной продукции между сторонами соглашения. Перечни участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции, устанавливаются федеральными законами. Законодательство о

соглашении о разделе продукции разрешает предоставление на условиях раздела продукции не более 30 % разведанных и учтенных государственным балансом запасов полезных ископаемых. Часть произведенной продукции, являющаяся по условиям соглашения долей инвестора, принадлежит на праве собственности инвестору.

Примером таких соглашений могут служить проекты освоения Сахалинского шельфа – «Сахалин-1» и «Сахалин-2».

Соглашением предусматриваются обязательства инвестора по приобретению необходимых для геологического изучения, добычи, транспортировки и переработки полезных ископаемых технологического оборудования, технических средств и материалов российского происхождения в объеме не менее 70 % общей стоимости приобретенных (в том числе по договорам аренды, лизинга и иным основаниям) в каждом календарном году для выполнения работ по соглашению оборудования, технических средств и материалов, затраты на приобретение и использование которых возмещаются инвестору компенсационной продукцией.

Российское законодательство о недрах и налоговое законодательство предусматривают особый порядок налогообложения для пользователей недр, выступающих стороной соглашений о разделе продукции.

Пользователь недр, являющийся стороной соглашения о разделе продукции (инвестор), освобождается от взимания некоторых налогов и обязательных платежей в части и в порядке, которые установлены ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» и законодательством Российской Федерации. Взимание этих налогов и платежей заменяется разделом продукции в соответствии с условиями соглашения о разделе продукции. Например, инвестор освобождается от уплаты региональных и местных налогов и сборов по решению соответствующего законодательного (представительного) органа государственной власти или представительного органа местного самоуправления; суммы уплаченных инвестором налога на добавленную стоимость, платежей за пользование природными ресурсами, водного налога, государственной пошлины, таможенных сборов, земельного налога, акциза, а также суммы платы за негативное воздействие на окружающую среду подлежат возмещению и т.д.

Распределение продукции, полученной государством в результате раздела произведенной продукции в соответствии с условиями соглашения о разделе продукции, осуществляется на основе договоров, заключаемых соответствующими органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъекта РФ, на территории которого расположен предоставляемый в пользование участок недр.

### 3.4. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Полномочия в сфере регулирования отношений недропользования распределены между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления следующим образом.

К полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования относятся:

- разработка и совершенствование законодательства Российской Федерации о недрах;
- определение и реализация федеральной политики недропользования, определение стратегии использования, темпов воспроизводства, дальнейшего расширения и качественного улучшения минерально-сырьевой базы путем разработки и реализации федеральных программ;
- установление общего порядка пользования недрами и их охраны, разработка соответствующих стандартов (норм, правил, в том числе классификации запасов и прогнозных ресурсов полезных ископаемых;
- создание и ведение единой системы федерального и территориальных фондов геологической информации о недрах, распоряжение информацией, полученной за счет государственных средств;
- государственная экспертиза информации о разведанных запасах полезных ископаемых, иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность, за исключением информации об участках недр местного значения;
- официальное опубликование перечня участков недр федерального значения в официальном издании, определенном Правительством Российской Федерации, формирование федерального фонда резервных участков недр, установление перечней участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях соглашений о разделе продукции;
- формирование совместно с субъектами Российской Федерации региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространенным полезным ископаемым;
- согласование перечней участков недр местного значения, представляемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, или отказ в согласовании указанных перечней;
- составление государственного баланса запасов полезных ископаемых;
- государственный учет участков недр, используемых для добычи полезных ископаемых и строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых;
- государственная регистрация работ по геологическому изучению недр;
- распоряжение недрами континентального шельфа Российской Федерации;

- введение ограничений на пользование недрами на отдельных участках для обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды;
- распоряжение совместно с субъектами Российской Федерации государственным фондом недр, за исключением участков, находящихся в исключительном ведении Российской Федерации;
- утверждение соглашений на условия раздела продукции;
- координация научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, связанных с использованием недрами;
- защита прав пользователей недр и интересов граждан Российской Федерации;
- разрешение споров по вопросам пользования недрами между субъектами Российской Федерации;
- заключение международных договоров Российской Федерации по геологическому изучению, использованию и охране недр;
- установление порядка осуществления государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, организация и осуществление федерального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;
- заключение соглашений о разделе продукции при пользовании участками недр;
- установление порядка организации и осуществление федерального государственного надзора за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами – так называемого государственного горного надзора.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования на своих территориях относятся:

- принятие и совершенствование законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о недрах;
- разработка и реализация территориальных программ развития и использования минерально-сырьевой базы;
- создание и ведение территориальных фондов геологической информации, распоряжение информацией, полученной за счет средств бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;
- участие в государственной экспертизе информации о разведанных запасах полезных ископаемых и иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность;
- составление территориальных балансов запасов и кадастров месторождений и проявлений общераспространенных полезных ископаемых и учет участков недр, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- подготовка и утверждение перечней участков недр местного значения по согласованию с федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами;
- установление порядка пользования участками недр местного значения;

- защита интересов малочисленных народов, прав пользователей недр и интересов граждан, разрешение споров по вопросам пользования недрами;
- участие субъектов Российской Федерации в пределах полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, в соглашениях о разделе продукции при пользовании участками недр;
- участие в определении условий пользования месторождениями полезных ископаемых;
- организация и осуществление регионального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр в отношении участков недр местного значения;
- проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр местного значения;
- регулирование других вопросов в области использования и охраны недр, за исключением отнесенных к ведению Российской Федерации.

Согласно ФЗ «О недрах» государственное регулирование отношений недропользования осуществляется посредством управления, лицензирования, учета и государственного надзора.

**В задачи государственного регулирования** входят:

- определение объемов добычи основных видов полезных ископаемых на текущий период и на перспективу по Российской Федерации в целом и по регионам;
- обеспечение развития минерально-сырьевой базы и подготовки резерва участков недр, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- обеспечение геологического изучения территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, Антарктики и дна Мирового океана (геологическое картирование, поиски и оценка месторождений полезных ископаемых, мониторинг состояния недр и прогнозирование происходящих в них процессов, сбор и хранение информации о недрах, состоянии минерально-сырьевой базы);
- установление квот на поставку добываемого минерального сырья;
- введение платежей, связанных с использованием недрами, а также регулируемых цен на отдельные виды минерального сырья;
- установление стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, использования и охраны недр, безопасного ведения работ, связанных с использованием недрами, рационального использования и охраны недр, а также осуществление государственного надзора за их соблюдением.

*Субъектами государственного управления отношениями недропользования* являются Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органы специальной компетенции: федеральный орган управления государственным фондом недр (Федеральное агентство по

недропользованию при Министерстве природных ресурсов и экологии РФ) и органы государственного горного надзора (Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору).

Федеральное агентство по недропользованию осуществляет следующие полномочия в сфере управления недропользованием:

- организация государственного геологического изучения недр;
- проведение экспертизы проектов геологического изучения недр;
- проведение геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр;
- проведение конкурсов и аукционов на право пользования недрами;
- проведение государственной экспертизы информации о разведанных запасах полезных ископаемых; геологической, экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр,
- отнесение запасов полезных ископаемых к кондиционным или некондиционным запасам, а также определение нормативов содержания полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих породах, в отвалах или отходах горнодобывающего и перерабатывающего производства, по результатам технико-экономического обоснования постоянных разведочных или эксплуатационных кондиций для подсчета разведанных запасов;
- выдача, оформление и регистрация лицензий на пользование недрами;
- установление конкретного размера ставки регулярного платежа за пользование недрами по каждому участку недр, на который в установленном порядке выдается лицензия на пользование недрами;
- рассмотрение и согласование проектной и технической документации на разработку месторождений полезных ископаемых;
- ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственного баланса запасов полезных ископаемых, обеспечение в установленном порядке постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списание с государственного баланса;
- ведение государственного учета и обеспечение ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензий на пользование недрами;
- осуществление функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание агентства и реализацию возложенных на него функций.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, выполняя функции органа государственного горного надзора, осуществляет контроль и надзор за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами. Задачами государственного горного надзора являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений пользователями недр или лицами, осуществляющими работы на участках недр, установленных требований по безопасному ведению работ, связанных с использованием недрами,

по предупреждению и устранению их вредного влияния на население, окружающую среду, здания и сооружения, а также по охране недр.

### **3.5. РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ И ОХРАНА НЕДР**

При рассмотрении вопроса нормативного регулирования рационального использования и охраны недр необходимо исходить, прежде всего, из ключевого положения современной геологии о невозобновляемости полезных ископаемых.

Российское горное законодательство устанавливает следующие требования по рациональному использованию и охране недр:

- соблюдение установленного законодательством порядка предоставления недр в пользование (например, Инструкции о порядке предоставления горных отводов для разработки газовых и нефтяных месторождений, утвержденной Постановлением Госгортехнадзора РФ № 35 от 11 сентября 1996 г.) 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 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 недрами, 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.

В случае нарушения данных требований право пользования недрами может быть ограничено, приостановлено или прекращено уполномоченными государственными органами в соответствии с законодательством.

Постановлением Росгортехнадзора РФ № 71 от 06 июня 2003 г. утверждены Правила охраны недр, согласно которым пользователь недр обязан обеспечить:

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

- соблюдение требований технических проектов, планов и схем развития горных работ, недопущение сверхнормативных потерь, разубоживания и выборочной отработки полезных ископаемых;

- ведение геологической, маркшейдерской и иной документации в процессе всех видов пользования недрами и ее сохранность;

- безопасное ведение работ связанных с использованием недрами;

- соблюдение утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил), регламентирующих условия охраны недр, атмосферного воздуха, земель, лесов, вод, а также зданий и сооружений от вредного влияния работ, связанных с использованием недрами;

- приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования;

- сохранность разведочных горных выработок и буровых скважин, которые могут быть использованы при разработке месторождений и в иных хозяйственных целях; ликвидацию в установленном порядке горных выработок и буровых скважин, не подлежащих использованию;

- выполнение условий, установленных лицензией или соглашением о разделе продукции.

В российском праве до настоящего времени не нашли законодательного закрепления механизмы решения проблемы нормирования изъятия полезных ископаемых, что, очевидно, вызвано проблемами в сферах экономики и государственной сырьевой политике. Однако именно нормирование изъятия полезных ископаемых способствует обеспечению жизненно важных интересов будущих поколений, и, безусловно, напрямую связано с процессом укрепления устойчивости экономического развития страны.

## ГЛАВА 4. ПРАВО ПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДНЫМИ ОБЪЕКТАМИ

Водный фонд как объект природопользования и охраны. Водный кодекс РФ, регулирующий правовые основы использования и охраны водных объектов, содержит определения следующих понятий:

- акватория – водное пространство в пределах естественных, искусственных или условных границ;
- водное хозяйство – деятельность в сфере изучения, использования, охраны водных объектов, а также предотвращения и ликвидации негативного воздействия вод;
- водные ресурсы – поверхностные и подземные воды, которые находятся в водных объектах и используются или могут быть использованы;
- водный объект – природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима;
- водный режим – изменение во времени уровней, расхода и объема воды в водном объекте;
- водный фонд – совокупность водных объектов в пределах территории Российской Федерации;
- водохозяйственная система – комплекс водных объектов, предназначенных для обеспечения рационального использования и охраны водных ресурсов гидротехнических сооружений;
- водохозяйственный участок – часть речного бассейна, имеющая характеристики, позволяющие установить лимиты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и другие параметры использования водного объекта (водопользования);
- дренажные воды – воды, отвод которых осуществляется дренажными сооружениями для сброса в водные объекты;
- речной бассейн – территория, поверхностный сток вод с которой через связанные водоемы и водотоки осуществляется в море или озеро;
- сточные воды – воды, сброс которых в водные объекты осуществляется после их использования или с загрязненной территории.

Согласно ст. 5 Водного кодекса РФ водные объекты подразделяют на поверхностные и подземные. К поверхностным водным объектам относятся: моря или их отдельные части (проливы, заливы, в том числе бухты, лиманы и др.), водотоки (реки, ручьи, каналы), водоемы (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища), болота, природные выходы подземных вод (родники, гейзеры), ледники, снежники. Принципиальным понятием для определения границ поверхностных водных объектов является береговая линия. Береговая линия (граница водного объекта) определяется: для моря – по постоянному уровню воды, в случае периодического изменения уровня воды по линии максимального отлива; для реки, ручья, канала, озера, обводненного карьера – по среднемноголетнему уровню вод в период, когда они не покрыты льдом; для

пруда, водохранилища – по нормальному подпорному уровню воды; для болота – по границе залежи торфа на нулевой глубине.

К **подземным водным объектам** относятся бассейны подземных вод и водоносные горизонты.

Объектом водного законодательства не является вода, изъятая из водоемов. Отношения, связанные с использованием воды в бытовых и технологических целях, регламентируются гражданским и санитарным законодательством РФ.

Водный кодекс выделяет особую категорию поверхностных водных объектов – водные объекты общего пользования, которые находятся в государственной или муниципальной собственности. Согласно ст. 6 Водного кодекса РФ каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования, т. е. без специального разрешения публичной власти, и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд, а также вправе пользоваться (без использования механических транспортных средств) береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств. Кодекс содержит конкретное значение параметров береговой полосы водных объектов общего пользования: ее ширина составляет 20 м, за исключением береговой полосы каналов, а также рек и ручьев, протяженность которых от истока до устья не более чем 10 км. Ширина береговой полосы каналов, а также рек и ручьев, протяженность которых от истока до устья не более чем 10 км, составляет 5 м.

#### **4.1. ИСТОЧНИКИ ВОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Водное законодательство в настоящее время представлено Водным кодексом (вступил в действие с 01.01.2007 г.) и принимаемые на его основе законы и подзаконные акты. К числу важнейших федеральных законов можно отнести Федеральный закон «Об охране озера Байкал» от 01.05.1999 г. № 94-ФЗ, определяющий правовой режим охраны байкальской природной территории, устанавливающий нормативы предельно допустимых вредных воздействий и особенности государственного регулирования в области охраны озера Байкал, и Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений» от 21.07.1997 г. № 117-ФЗ, регулирующий отношения, возникающие при осуществлении деятельности по обеспечению безопасности при проектировании, строительстве, капитальном ремонте, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, реконструкции, восстановлении, консервации и ликвидации гидротехнических сооружений и устанавливающий обязанности органов государственной власти, собственников гидротехнических сооружений и эксплуатирующих организаций по обеспечению безопасности

гидротехнических сооружений. Из подзаконных правовых актов стоит отметить Указ Президента РФ № 881 от 14 сентября 1997 г. «О мерах по обеспечению устойчивого функционирования внутренних водных путей России», Постановление Правительства РФ № 883 от 30 декабря 2006 г. «О порядке разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы».

Постановление Правительства РФ № 769 от 14 декабря 2006 г. «О порядке утверждения правил охраны жизни людей на водных объектах» и др.

Ст. 3 Водного кодекса РФ устанавливает следующие *принципы водного законодательства*:

- значимость водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека, т. е. регулирование водных отношений осуществляется исходя из представления о водном объекте как о важнейшей составной части окружающей среды, среде обитания объектов животного и растительного мира, в том числе водных биологических ресурсов, как о природном ресурсе, используемом человеком для личных и бытовых нужд, осуществления хозяйственной и иной деятельности, и одновременно как об объекте права собственности и иных прав;

- приоритет охраны водных объектов перед их использованием;

- сохранение особо охраняемых водных объектов, ограничение или запрет на использование которых устанавливается федеральными законами;

- целевое использование водных объектов, т.е. водные объекты могут использоваться для одной или нескольких целей;

- приоритет использования водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения перед иными целями их использования;

- участие граждан, общественных объединений в решении вопросов, касающихся прав на водные объекты, а также их обязанностей по охране водных объектов;

- равный доступ физических и юридических лиц к приобретению права пользования водными объектами, за исключением случаев, предусмотренных водным законодательством;

- равный доступ физических и юридических лиц к приобретению в собственность водных объектов, которые в соответствии с Водным кодексом РФ могут находиться в собственности физических или юридических лиц;

- бассейновый подход в регулировании водных отношений, т.е. в границах бассейновых округов;

- регулирование водных отношений в зависимости от особенностей режима водных объектов, их физико-географических, морфометрических и других особенностей;

- регулирование водных отношений, исходя из взаимосвязи водных объектов и гидротехнических сооружений, образующих водохозяйственную систему;

- гласность осуществления водопользования;

- комплексное использование водных объектов одним или несколькими водопользователями;
- платность использования водных объектов;
- экономическое стимулирование охраны водных объектов;
- использование водных объектов в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для осуществления традиционного природопользования.

Имущественные отношения, связанные с оборотом обособленных водных объектов, регулируются Гражданским кодексом. Не допускается отчуждение таких водных объектов без отчуждения земельных участков, в границах которых они расположены, т.е. за ними закрепляется статус недвижимого имущества и такие водные объекты признаются составной частью земельных участков.

Право собственности и смежные права на подземные водные объекты решаются в рамках законодательства о недрах, в первую очередь ФЗ «О недрах».

С 2012 г. в Российской Федерации начинается Федеральная целевая программа «Развитие водохозяйственного комплекса РФ в 2012 – 2020 годах», принятая Распоряжением Правительства РФ № 1316-р от 28 июля 2011 г., основная цель которой – повышение рациональности использования водных ресурсов: сокращение их потери в системах ЖКХ и агропромышленного комплекса, снижение удельного объема водопотребления в технологических процессах промышленных предприятий, внедрение водосберегающих технологий и т.д. Программа обозначила основное направление государственной политики в области водопользования, осуществление которой будет проходить, в том числе и посредством принятия новых правовых актов.

Российская Федерация ратифицировала ряд международноправовых соглашений в области охраны и использования водных ресурсов: Конвенция ООН по морскому праву (ратифицирована РФ 26.12.1997 г.), Международная конвенция о создании Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью (02.01.2000 г.), Конвенция о защите Черного моря от загрязнения (12.08.1993 г.), Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (13.04.1993 г.) и т.д.

## **4.2. УЧАСТНИКИ ВОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Водный кодекс (ст. 7) определяет следующий круг участников водных отношений: Российская Федерация и субъекты Российской Федерации (выступающие от их имени уполномоченные органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации соответственно), муниципальные образования (органы местного самоуправления), физические лица, юридические лица.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов, является Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы).

Право эксплуатации водными объектами. Водный кодекс устанавливает право пользования объектами водного фонда РФ для юридических и физических лиц на основании договора водопользования, решения о предоставлении водного объекта в пользование, а также в ряде случаев предусмотрено право пользования водными объектами без заключения договора водопользования или принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование.

Водный кодекс РФ (ст. 11) выделяет следующие *способы использования водных объектов, регулируемые в рамках договора о водопользовании*:

- забор (изъятие) водных ресурсов из поверхностных водных объектов;
- использование акватории водных объектов, в том числе для рекреационных целей;
- использование водных объектов без забора (изъятия) водных ресурсов для целей производства электрической энергии.

Согласно договору водопользования, по своей сути являющимся разновидностью договора об аренде, одна сторона (исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления) обязуется предоставить другой стороне (водопользователю) водный объект или его часть в пользование за плату. Договор водопользования должен быть зарегистрирован в государственном водном реестре. Важным с точки зрения охраны водных объектов является положение Водного кодекса РФ, обязывающее стороны включать в договор цель, виды и условия использования водного объекта или его части, в том числе объем допустимого изъятия водных ресурсов. Правила подготовки и заключения договора водопользования и форма примерного договора водопользования утверждены Постановлением Правительства РФ № 165 от 12 марта 2008 г. «О подготовке и заключении договора водопользования», согласно которому подготовку и заключение договора водопользования в отношении находящихся в федеральной собственности водохранилищ осуществляет Росводресурсы, в отношении водных объектов, находящихся в собственности субъектов РФ, и водных объектов, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территории субъектов РФ – орган исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченный на заключение договоров водопользования, в отношении водных объектов, находящихся в собственности муниципального образования – орган муниципального образования.

Предельный срок предоставления водных объектов в пользование на основании договора водопользования не может превышать 20 лет. Водопользователь, надлежащим образом исполнявший свои обязанности по договору водопользования, по истечении срока действия договора

водопользования имеет преимущественное перед другими лицами право на заключение договора водопользования на новый срок.

Договором водопользования предусматривается плата за пользование водным объектом или его частью. Действующий Водный кодекс РФ отменил систему лицензирования пользования водными объектами и, следовательно, российское налоговое право не признает в качестве налогоплательщиков водопользователей, осуществляющих использование водных объектов на основе договора водопользования или решения о предоставлении водных объектов в пользование. Только пользование подземными водными объектами продолжает оставаться объектом обложения налогом.

Водный кодекс РФ содержит следующие принципы установления платы за пользование водными объектами (ст. 20):

- стимулирование экономного использования водных ресурсов, а также охраны водных объектов;
- дифференциация ставок платы за пользование водными объектами в зависимости от речного бассейна;
- равномерность поступления платы за пользование водными объектами в течение календарного года.

Ставки платы за пользование водными объектами в рамках договора водопользования содержатся в Постановлении Правительства РФ № 876 от 30 декабря 2006 г. «О ставках платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности». Постановление утверждает ставки платы за изъятие водных ресурсов из поверхностных водных объектов (за исключением морей) в пределах объема допустимого изъятия водных ресурсов, ставки платы за изъятие водных ресурсов из морей, ставки платы за использование водных объектов без изъятия водных ресурсов для целей производства электрической энергии, а также ставки платы за использование акватории поверхностных водных объектов. Принцип дифференциации ставок платы за водопользование выражается в том, что, например, максимальная ставка за изъятие водных ресурсов из поверхностных водных объектов устанавливается за использование ресурсов оз. Байкал (576 р. за 1 тыс. м<sup>3</sup> водных ресурсов), а минимальная – за использование ресурсов р. Енисей (246 р. за 1 тыс. м<sup>3</sup>). Порядок расчета и взимания платы за водопользование устанавливается Постановлением Правительства РФ № 764 от 14 декабря 2006 г. «Об утверждении правил расчета и взимания платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности», согласно которым размер платы определяется как произведение платежной базы и соответствующей ей ставки платы. Платежной базой в зависимости от рода осуществляемой деятельности являются объем допустимого забора (изъятия) водных ресурсов, количество производимой электроэнергии за платежный период или площадь предоставленной акватории водного объекта или его части.

С другой стороны, право пользования водными объектами может приобретаться на основании решения о предоставлении водного объекта в пользование для следующих способов эксплуатации водоемов:

- обеспечения обороны страны и безопасности государства (осуществляется на основании решения Правительства РФ);
- сброса сточных и (или) дренажных вод;
- строительства причалов, судоподъемных и судоремонтных сооружений;
- создания стационарных и (или) плавучих платформ, искусственных островов на землях, покрытых поверхностными водами;
- строительства гидротехнических сооружений, мостов, а также подводных и подземных переходов, трубопроводов, подводных линий связи, других линейных объектов, если такое строительство связано с изменением рельефа дна и берегов водных объектов;
- разведки и добычи полезных ископаемых;
- проведения дноуглубительных, взрывных, буровых и других работ, связанных с изменением рельефа дна и берегов водных объектов;
- подъема затонувших судов;
- сплава древесины в плотках и с применением кошелей;
- забора (изъятия) водных ресурсов для орошения земель сельскохозяйственного назначения (в том числе лугов и пастбищ);
- организованного отдыха детей, ветеранов, граждан пожилого возраста, инвалидов.

За исключением первого пункта перечня видов деятельности решение на предоставление водного объекта в пользование принимается исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления. На основании сведений о водном объекте, содержащихся в государственном водном реестре, заявитель обращается с заявлением о предоставлении водного объекта в пользование в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления по месту расположения водного объекта.

Уполномоченный орган государственной власти или орган местного самоуправления принимает решение о предоставлении водного объекта в пользование в течение 30 дней со дня получения заявления от заинтересованного в получении права пользования лица. Также как и договор водопользования, решение о предоставлении водного объекта в пользование должно содержать цель, виды и условия использования водного объекта или его части (в том числе объем допустимого забора (изъятия) водных ресурсов). В случае использования в целях сброса сточных или дренажных вод решение дополнительно должно содержать: указание места сброса, объем допустимых сбросов, требования к качеству воды в водных объектах в местах сброса сточных или дренажных вод (ст. 22 Водного кодекса РФ). Также как и договор водопользования, решение должно быть зарегистрировано в государственном водном реестре.

Водный кодекс РФ вообще не устанавливает *разрешительный режим использования водных объектов в следующих случаях:*

- судоходства (в том числе морского судоходства; плавания маломерных судов;

- осуществления разового взлета, разовой посадки воздушных судов;

- забора (изъятия) из подземного водного объекта водных ресурсов, в том числе водных ресурсов, содержащих полезные ископаемые и являющихся природными лечебными ресурсами, а также термальных вод;

- забора (изъятия) водных ресурсов в целях обеспечения пожарной безопасности, а также предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий, в том числе и из водных объектов, специально предназначенных для обеспечения пожарной безопасности, использование которых для иных целей запрещается;

- забора (изъятия) водных ресурсов для санитарных, экологических и (или) судоходных попусков (сбросов воды);

- забора (изъятия) водных ресурсов судами в целях обеспечения работы судовых механизмов, устройств и технических средств;

- воспроизводства и акклиматизации водных биологических ресурсов;

- проведения государственного мониторинга водных объектов и других природных ресурсов:

- проведения геологического изучения, а также геофизических, геодезических, картографических, топографических, гидрографических, водолазных работ;

- рыболовства, товарного рыбоводства, охоты;

- осуществления традиционного природопользования в местах проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;

- санитарного, карантинного и другого контроля;

- охраны окружающей среды, в том числе водных объектов;

- научных, учебных целей;

- разведки и добычи полезных ископаемых, строительства трубопроводов, дорог и линий электропередачи на болотах, за исключением болот, отнесенных к водно-болотным угодьям, а также болот, расположенных в поймах рек;

- полива садовых, огородных, дачных земельных участков, ведения личного подсобного хозяйства, а также водопоя, проведения работ по уходу за сельскохозяйственными животными;

- осуществлять строительство гидротехнических и иных сооружений на водных объектах;

- пользоваться иными предусмотренными Водным кодексом РФ и другими федеральными законами правами.

Круг обязанностей собственников водных объектов и водопользователей определен законодателем следующим образом-

- не допускать нарушение прав других собственников водных объектов, водопользователей, а также причинение вреда окружающей среде;

- содержать в исправном состоянии эксплуатируемые очистные сооружения и расположенные на водных объектах гидротехнические и иные сооружения;

- информировать уполномоченные исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления об авариях и иных чрезвычайных ситуациях на водных объектах;

- своевременно осуществлять мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на водных объектах;

- вести в установленном порядке учет объема забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и объема сброса сточных вод и (или) дренажных вод, их качества, регулярные наблюдения за водными объектами и их водоохранными зонами, а также бесплатно и в установленные сроки представлять результаты учета и регулярных наблюдений в уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти.

Водопользование может быть приостановлено или ограничено в случае угрозы причинения вреда жизни или здоровью человека, возникновения радиационной аварии или иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, причинения вреда окружающей среде.

Водный кодекс РФ (ст. 42) устанавливает основные требования к использованию водных объектов:

- при проектировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации гидротехнических сооружений должны предусматриваться и своевременно осуществляться мероприятия по охране водных объектов, а также водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира;

- при использовании водных объектов, входящих в водохозяйственные системы, не допускается изменение водного режима этих водных объектов, которое может привести к нарушению прав третьих лиц;

- работы по изменению или обустройству природного водоема или водотока проводятся при условии сохранения его естественного происхождения.

Основания и порядок прекращения права пользования поверхностными водными объектами в целом установлены гражданским законодательством, а права пользования подземными водными объектами – ФЗ «О недрах». Водный кодекс РФ содержит перечень оснований принудительного прекращения права пользования водным объектом по решению суда:

- в случае нецелевого использования водного объекта;

- использования водного объекта с нарушением законодательства Российской Федерации;

- неиспользования водного объекта в установленные договором водопользования или решением о предоставлении водного объекта в пользование сроки.

При возникновении необходимости использования водных объектов для государственных или муниципальных нужд Водный кодекс РФ предусматривает возможность принудительного прекращения права

пользования, которое осуществляется исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления в пределах их компетенции в соответствии с федеральными законами.

К обязанностям водопользователя в случае прекращения права пользования водным объектом относятся прекращение в установленный срок использования водного объекта и обеспечения консервации или ликвидации гидротехнических и иных сооружений, расположенных на водных объектах, осуществления природоохранных мероприятий, связанных с прекращением использования водного объекта.

### **4.3. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РФ И СУБЪЕКТОВ РФ В ОБЛАСТИ ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ**

Водный кодекс достаточно подробно определяет круг полномочий властных структур Российской Федерации в области управления водопользования и охраны водных объектов. Согласно Конституции РФ и Водному кодексу РФ все полномочия в области государственного управления водопользованием разделены на полномочия органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ.

В целом можно выделить следующие полномочия органов государственной власти РФ в области водных отношений.

1. *Управление в области владения, пользования, распоряжения водными объектами, находящимися в федеральной собственности.*

К таким полномочиям относится разработка, утверждение и реализация схем комплексного использования и охраны водных объектов, утверждение порядка подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование, порядка подготовки и заключения договора водопользования, установление ставок платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, порядка расчета и взимания такой платы и т.д.

Согласно Приказу МПР РФ № 169 от 04 июня 2007 г. «Об утверждении методических указаний по разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов», схемы комплексного использования и охраны водных объектов разрабатываются в целях: определения допустимой антропогенной нагрузки на водные объекты; определения потребностей в водных ресурсах в перспективе; обеспечения охраны водных объектов; определения основных направлений деятельности по предотвращению негативного воздействия вод. Схемы содержат информацию о состоянии объектов и их использовании и являются основой осуществления водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов, расположенных в границах речных бассейнов.

Данная информация используется:

- для планирования и реализации водохозяйственных и водоохраных мероприятий в рамках федеральной адресной инвестиционной программы, федеральных, региональных, ведомственных целевых программ;
- разработки региональных и муниципальных программ водохозяйственных и водоохраных мероприятий;
- подготовки предложений по установлению и пересмотру ставок платы за пользование водными объектами;
- регулирования водопользования, в том числе определения объемов допустимого забора (изъятия) водных ресурсов, объемов допустимого сброса сточных и (или) дренажных вод и т. д.

Схемы комплексного использования и охраны водных объектов разрабатываются на срок не менее 10 лет, но многие параметры, содержащиеся в схемах, устанавливаются по этапам продолжительностью 5 лет каждый. К таким параметрам относятся: целевые показатели качества воды в водных объектах, лимиты забора водных ресурсов из водного объекта, лимиты сброса сточных вод, квоты забора водных ресурсов из водного объекта и сброса сточных вод, основные целевые показатели уменьшения негативных последствий наводнений и других видов негативного воздействия вод, перечни водохозяйственных мероприятий и т.д.

Основной единицей управления в области использования и охраны водных объектов являются бассейновые округа, которые состоят из речных бассейнов и связанных с ними подземных водных объектов и морей. Порядок утверждения границ бассейновых округов определен Постановлением Правительства РФ № 728 от 30 ноября 2006 г. «О гидрографическом и водохозяйственном районировании территории Российской Федерации и утверждении границ бассейновых округов». В настоящее время на территории Российской Федерации установлено 20 бассейновых округов. В управлении бассейновыми округами участвуют бассейновые советы, в состав которых входят представители уполномоченных Правительством РФ федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также представители водопользователей, общественных объединений, общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Бассейновые советы выступают с рекомендациями в области управления водными ресурсами, которые учитываются при разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов (ст. 29 Водного кодекса РФ) Только после рассмотрения Федеральным агентством водных ресурсов рекомендаций бассейнового совета и внесения необходимых изменений в проект схемы, а также получения заключения государственной экологической экспертизы, проект схемы комплексного использования и охраны водных объектов направляется Федеральным агентством водных ресурсов на утверждение в Министерство природных ресурсов и экологии РФ. После утверждения схемы Федеральное агентство водных ресурсов направляет их в заинтересованные органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также

размещает на сайте Федерального агентства водных ресурсов для ознакомления общественности.

*2. Осуществление федерального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов.*

Уполномоченные государственные органы выполняют надзорные функции в области водопользования, например, устанавливают перечень должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный надзор за использованием и охраной водных объектов (государственных инспекторов), определяют критерии отнесения их к объектам, подлежащим федеральному региональному государственному надзору за использованием и охраной водных объектов и т.д.

Государственный контроль и надзор в области водопользования направлен на обеспечение соблюдения требований водного законодательства к использованию и охране водных объектов.

Согласно перечню объектов, подлежащих федеральному государственному контролю и надзору в области водопользования, утвержденному Приказом МПР РФ № 288 от 18 декабря 2006 г., данному контролю и надзору подлежат объекты хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой физическими и юридическими лицами и связанной с использованием и охраной водных объектов, а также использованием территорий водоохраных зон и прибрежных защитных полос следующих водных объектов:

- поверхностных водных объектов, расположенных на территориях двух и более субъектов РФ;
- водных объектов или их частей, находящихся на землях обороны и безопасности, а также используемых для обеспечения обороны и безопасности государства и для обеспечения федеральных энергетических систем, федерального транспорта и иных государственных нужд;
- внутренних морских вод РФ;
- территориального моря РФ;
- водных объектов, являющихся средой обитания анадромных и катадромных видов рыб;
- трансграничных (пограничных) водных объектов;
- водных объектов или их частей, используемых для нужд городов с численностью населения 100 тыс. человек и более, а также для нужд предприятий и других организаций, производящих забор воды или сброс сточных вод в объеме более 15 млн м<sup>3</sup>/год;
- особо охраняемых водных объектов, либо водных объектов, являющихся особо охраняемыми природными территориями федерального значения или представляющих собой часть этих территорий;
- водных объектов или их частей, являющихся объектами, объявленными рыбохозяйственными заповедными зонами.

*Государственные инспекторы по надзору в области использования и охраны водных объектов имеют право:*

- запрашивать и получать от органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных организаций, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан информацию и документы, необходимые в ходе проведения проверки;

- беспрепятственно по предъявлению служебного удостоверения и копии приказа (распоряжения) органа государственного надзора о назначении проверки посещать территории, здания, помещения, сооружения, используемые юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями при осуществлении своей деятельности, в целях проведения мероприятий по контролю;

- отбирать пробы сточных вод и воды водных объектов для проведения исследования;

- осматривать в установленном порядке и при необходимости задерживать суда (в том числе, иностранные) и другие плавучие средства, допустившие загрязнение нефтью, вредными веществами, сточными водами или мусором либо не принявшие необходимых мер по предотвращению такого загрязнения водных объектов;

- составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушением обязательных требований, рассматривать дела об указанных административных правонарушениях и принимать меры по предотвращению таких нарушений;

- предъявлять иски в суд, арбитражный суд в пределах своей компетенции и т.д. (ст. 36 Водного кодекса РФ).

Российское законодательство охраняет права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении мероприятий государственного надзора в области использования и охраны водных объектов (Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ).

*3. Организация и осуществление государственного мониторинга водных объектов.*

Государственный мониторинг водных объектов, т.е. наблюдение, оценка и прогноз изменений состояния водных объектов, является составной частью государственного мониторинга окружающей среды и осуществляется в отношении всех водных объектов на территории РФ вне зависимости от формы собственности.

Согласно ст. 30 Водного кодекса РФ, целью осуществления государственного мониторинга водных объектов является: своевременное выявление и прогнозирование развития негативных процессов, влияющих на качество воды в водных объектах и их состояние, разработка и реализация мер по предотвращению негативных последствий этих процессов; оценка эффективности осуществляемых мероприятий по охране водных объектов; информационное обеспечение управления в области использования и охраны водных объектов, в том числе для государственного надзора.

Мониторинг включает в себя:

- регулярные наблюдения за состоянием водных объектов, количественными и качественными показателями состояния водных ресурсов, а также режимом использования водоохраных зон;
- сбор, обработку и хранение сведений, полученных в результате наблюдений;
- внесение сведений, полученных в результате наблюдений, в государственный водный реестр;
- оценку и прогнозирование изменений состояния водных объектов, количественных и качественных показателей состояния водных ресурсов.

К числу уполномоченных органов исполнительной власти, участвующих в ведении мониторинга, относятся Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство по недропользованию, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, а также уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ. Кроме этого, сами собственники водных объектов и водопользователи ведут учет объемов забора водных ресурсов из водных объектов и сброса сточных и дренажных вод, их качества, проводят регулярные наблюдения за морфометрическими особенностями водных объектов и их водоохраными зонами и представляют полученные сведения в территориальные органы Федерального агентства водных ресурсов.

4. *Ведение государственного водного реестра.*

5. *Охрана водных объектов.*

К государственным полномочиям водоохранного характера относятся установление порядка утверждения нормативов допустимого воздействия на водные объекты и целевых показателей качества воды в водных объектах; утверждение правил использования водохранилищ; определение порядка осуществления государственного надзора за использованием и охраной водных объектов; утверждение методики исчисления вреда, причиненного водным объектам.

Некоторые авторы выделяют нормирование допустимого воздействия на воды в отдельную функцию государственного управления в сфере водопользования. Установление и соблюдение нормативов допустимого воздействия на водные объекты обеспечивает поддержание поверхностных и подземных вод в состоянии, соответствующем требованиям законодательства, в том числе:

- для обеспечения устойчивого функционирования естественных или сложившихся экологических систем, сохранения биологического разнообразия и предотвращения негативного воздействия в результате хозяйственной и иной деятельности;
- сохранения или улучшения состояния экологической системы в пределах водных объектов или их участков;

- сведения к минимуму последствий антропогенных воздействий, создающих риск возникновения необратимых негативных изменений в экологической системе водного объекта;

- обеспечения устойчивого и безопасного водопользования в процессе социально-экономического развития территории.

Согласно Постановлению Правительства РФ № 881 от 30 декабря 2006 г. «О порядке утверждения нормативов допустимого воздействия на водные объекты», нормативы допустимого воздействия на водные объекты разрабатываются Федеральным агентством водных ресурсов с участием Федерального агентства по рыболовству, Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека на основании предельно допустимых концентраций химических веществ, радиоактивных веществ, микроорганизмов и других показателей качества воды в водных объектах и устанавливаются на период не менее 15 лет. Указанные нормативы утверждаются только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы. Необходимо отметить, что порядок установления нормативов допустимого воздействия на водные объекты за последнее время подвергся значительным изменениям, например, ранее в утверждении и разработке денных нормативов участвовали Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Федеральное агентство по науке и инновациям, Российская академия наук, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, а государственная экологическая экспертиза указанных нормативов не проводилась.

Как указано в Приказе МПР РФ № 328 от 12 декабря 2007 г. «Об утверждении методических указаний по разработке нормативов допустимого воздействия на водные объекты», нормативы допустимого воздействия на водный объект разрабатываются для привноса химических, взвешенных и радиоактивных веществ, микроорганизмов, тепла, сброса воды, забора (изъятия) водных ресурсов; использования акватории водных объектов для строительства и размещения причалов, стационарных и (или) плавучих платформ, искусственных островов и других сооружений, изменения водного режима при использовании водных объектов для разведки и добычи полезных ископаемых.

Виды воздействия, связанные с привносом веществ, микроорганизмов и теплоты, касаются преимущественно качественных показателей воды водных объектов и состояния их экологических систем, а изъятие водных ресурсов и сброс вод, использование акватории, обуславливающее изменение водного режима, влияют, в основном на количественные показатели водных объектов.

Утвержденные нормативы допустимого воздействия на водные объекты рассматривают при решении вопросов, связанных с разработкой схем комплексного использования и охраны водных объектов; установлением и корректировкой нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты; осуществлением государственного контроля и надзора за

использованием и охраной водных объектов; оценкой воздействия на окружающую среду при разработке предпроектной и проектной документации; размещением, проектированием, строительством и реконструкцией хозяйственных и иных объектов, оказывающих влияние на состояние водных объектов и решением других вопросов в области использования и охраны водных объектов.

Помимо нормативов допустимого воздействия на водные объекты Водный кодекс РФ содержит упоминание еще о двух видах нормативов: ограничение при сбросе сточных вод и нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ в водных объектах. В качестве правовой базы для разработки данных нормативов используются Приказ МПР РФ № 333 от 17 декабря 2007 г. «Об утверждении методики разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей» и Постановление Правительства РФ № 484 от 28 июня 2008 г. «О порядке разработки и утверждения нормативов качества воды водных объектов рыбохозяйственного значения, в том числе нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в водах водных объектов рыбохозяйственного значения».

К числу *полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации* в области водных отношений относятся:

- владение, пользование, распоряжение водными объектами, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации;
- установление ставок платы за пользование водными объектами, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации, порядка расчета и взимания такой платы; участие в деятельности бассейновых советов;
- разработка, утверждение и организация программ субъектов Российской Федерации по использованию и охране водных объектов или их частей, расположенных на территориях субъектов Российской Федерации;
- резервирование источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;
- осуществление регионального государственного надзора в области использования и охраны водных объектов, за исключением водных объектов, подлежащих федеральному государственному надзору
- утверждение правил пользования водными объектами для плавания на маломерных судах;
- утверждение правил охраны жизни людей на водных объектах;
- участие в организации и осуществлении государственного мониторинга водных объектов;
- осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;
- осуществление мер по охране водных объектов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации.

Ряд полномочий передается Российской Федерацией органам государственной власти субъектов РФ (ст. 26 Водного кодекса РФ), а именно, предоставление водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов РФ, в пользование на основании договоров водопользования; осуществление мер по охране водных объектов, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов РФ, а также предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и полностью расположенных на территориях субъектов РФ.

К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области управления водными ресурсами относится резервирование источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, осуществляемое на основе защищенных от загрязнения и засорения подземных водных объектов в целях обеспечения граждан питьевой водой в случае возникновения чрезвычайной ситуации (ст. 34 Водного кодекса РФ). В качестве таких источников используются защищенные от загрязнения и засорения подземные водные объекты с разведанными запасами подземных вод, пригодность которых для указанных целей определяется на основании санитарно-эпидемиологических заключений. Для этих источников устанавливаются зоны специальной охраны, режим которых соответствует режиму зон санитарной охраны подземных источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Порядок резервирования таких источников осуществляется согласно Правилам резервирования источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, утвержденным Постановлением Правительства РФ № 703 от 20 ноября 2006 г.

Водный кодекс РФ наделяет полномочиями в области водных отношений и органы местного самоуправления. К таким полномочиям относятся владение, пользование, распоряжение, осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод, а также мер по охране водных объектов, находящихся в собственности муниципальных образований.

#### **4.4. ОХРАНА ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ**

Законодательство выделяет три основных способа негативного воздействия на водные объекты:

- загрязнение – превышающее нормативы допустимого воздействия химическое, биологическое и физическое воздействие на водные объекты;
- засорение – сброс в водоем нерастворимых предметов;
- истощение – постоянное сокращение запасов и ухудшение качества вод.

Водный кодекс РФ накладывает строгий запрет на некоторые виды деятельности, связанные с негативным воздействием на водные объекты: сброс в водные объекты и захоронение в них отходов производства и потребления, захоронение в водных объектах ядерных материалов и радиоактивных веществ,

сброс в водные объекты сточных вод, содержание в которых радиоактивных веществ, пестицидов, агрохимикатов и других опасных для здоровья человека веществ и соединений превышает нормативы допустимого воздействия на водные объекты, проведение на основе ядерных и иных видов промышленных технологий взрывных работ, при которых выделяются радиоактивные и токсичные вещества.

Водный кодекс РФ содержит статьи, регулирующие специальные вопросы охраны от антропогенного воздействия болот, ледников и снежников, подземных водных объектов. Так, ст. 62 регулирует основные направления охраны водных объектов при их использовании для целей производства электрической энергии, в том числе накладывает на водопользователей, использующих водные объекты для обеспечения технологических нужд теплоэнергетики и атомной энергетики, обязательства по соблюдению температурного режима используемых водных объектов; ст. 65 устанавливает особый правовой режим водоохранных зон, т. е. территорий, которые примыкают к береговой линии морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ. В пределах этих территорий устанавливаются определенные ограничения на хозяйственную и иную деятельность в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиливания указанных водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира. В границах водоохранных зон устанавливаются прибрежные защитные полосы, на территориях которых вводятся дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности.

В границах водоохранных зон запрещается:

- использование сточных вод для удобрения почв;
- размещение кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ, пунктов захоронения радиоактивных отходов;
- осуществление авиационных мер по борьбе с вредителями и болезнями растений;
- движение и стоянка транспортных средств (кроме специальных транспортных средств), за исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твердое покрытие.

В границах водоохранных зон допускаются проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация хозяйственных и иных объектов при условии оборудования таких объектов сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения и истощения вод в соответствии с водным законодательством и законодательством в области охраны окружающей среды.

Дополнительные ограничения на территории прибрежных защитных полос заключаются в запрете распашки земель; размещения отвалов размываемых грунтов; выпаса сельскохозяйственных животных и организации для них летних лагерей, ванн.

Для определения правового положения территорий, прилегающих к водоемам, принципиальную роль играют установленные в ст. 65 размеры водоохранных зон. Например, ширина водоохранной зоны рек или ручьев устанавливается от их истока в зависимости от протяженности для водоемов: до 10 км – в размере 50 м; от 10 до 50 км – 100 м; от 50 км и более – 200 м. Ширина водоохранной зоны моря составляет 500 м.

Согласно ФЗ «Об охране окружающей среды» требования в области охраны окружающей среды — это предъявляемые к хозяйственной и иной деятельности обязательные условия, ограничения или их совокупность, установленные законами, иными нормативными правовыми актами, природоохранными нормативами, государственными стандартами в области охраны окружающей среды. В предыдущем подразделе отмечалось об установлении уполномоченными государственными органами нормативов предельно допустимого воздействия на водные ресурсы. К числу таких нормативов относятся и гигиенические требования, например СанПиН 2.1.7.980–00 «Гигиенические требования к охране поверхностных вод», в соответствии с которыми водопользователи обязаны:

- проводить согласованные с органами и учреждениями государственной СЭС или по предписаниям указанных органов и учреждений организационно-технические, санитарно-эпидемиологические или иные мероприятия, направленные на соблюдение гигиенических нормативов качества воды водных объектов;

- обеспечивать проведение работ по обоснованию безопасности и безвредности для здоровья человека материалов, реагентов, технологических процессов и устройств, используемых при очистке сточных вод, в канализационных, гидротехнических сооружениях и других технических объектах, которые могут привести к загрязнению поверхностных вод;

- контролировать состав сбрасываемых сточных вод и качество воды водных объектов;

- своевременно, в установленном порядке, информировать органы и учреждения государственной СЭС об угрозе возникновения аварийной ситуации, представляющей опасность для здоровья населения или условий водопользования.

ФЗ «Об охране озера Байкал» отдельно устанавливает правовой режим Байкальской природной территории, т.е. территории, в состав которой входят озеро Байкал, водоохранная зона, прилегающая к озеру Байкал, его водосборная площадь в пределах территории Российской Федерации, особо охраняемые природные территории, прилегающие к озеру Байкал, а также территория шириной до 200 км на запад и северо-запад от Байкала. Байкальскую природную территорию в целях сохранения уникальной экологической системы озера Байкал и предотвращения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на ее состояние подразделяют на следующие экологические зоны:

- центральная экологическая зона – территория, включающая озеро Байкал с островами, прилегающую к озеру Байкал водоохранную зону, а также особо охраняемые природные территории вокруг озера Байкал;

- буферная экологическая зона – территория за пределами центральной экологической зоны – водосборная площадь озера Байкал в пределах территории Российской Федерации;

- экологическая зона атмосферного влияния – территория вне водосборной площади озера Байкал в пределах территории Российской Федерации шириной до 200 км на запад и северо-запад от него, на которой расположены хозяйственные объекты, оказывающие негативное воздействие на уникальную экологическую систему озера Байкал.

Ратификация международных соглашений в области охраны водных ресурсов также накладывает на Российскую Федерацию определенные обязательства. Так, участие в Конвенции о защите Черного моря от загрязнения, учитывая важное экономическое и социальное значение и целебные свойства морской среды Черного моря, означает принятие РФ следующих обязательств:

- предотвращение загрязнения морской среды Черного моря из любых источников веществами или материалами, указанными в приложении к Конвенции (9 видов опасных и 8 видов ядовитых веществ и материалов);

- принятие всех надлежащих мер для предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды Черного моря из находящихся на суше источников, а также с судов в соответствии с общепринятыми международными нормами и стандартами;

- предотвращение и сокращение загрязнения морской среды Черного моря и борьба с ним в результате чрезвычайных ситуаций;

- принятие мер для предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды Черного моря, вызываемого или связанного с деятельностью на ее континентальном шельфе, включая разведку и разработку природных ресурсов континентального шельфа;

- принятие мер в целях предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды Черного моря из атмосферы или через нее, применимых к воздушному пространству над территорией РФ и к судам, плавающим под флагом РФ, или к судам или летательным аппаратам, зарегистрированным на территории РФ;

- уделение особого внимания тому, чтобы не нанести вред жизни морских обитателей, в частности, путем изменения среды их обитания и создания помех для рыболовства и других правомерных видов использования Черного моря;

- принятие мер в соответствии с международным правом и сотрудничество в предотвращении загрязнения морской среды Черного моря, вызываемого опасными отходами в трансграничном перемещении, а также в борьбе с их незаконным оборотом;

- сотрудничество в проведении научных исследований, направленных на защиту и сохранение морской среды Черного моря, осуществление совместных

программ научных исследований и обмен соответствующими научными данными и информацией;

- сотрудничество в рамках международных организаций и в двусторонних и многосторонних соглашениях в целях содействия разработке мер, способствующих защите и сохранению морской среды Черного моря.

Аналогичная мера международно-правового характера была предпринята и в отношении Каспийского моря – вступившая в силу 12.09.2006 г.

Рамочная Конвенция по защите морской среды Каспийского моря, региональная международная конвенция представителей пяти прикаспийских стран: Республики Азербайджан, Исламской Республики Иран, Республики Казахстан, Российской Федерации и Туркменистана. Конвенцией предусматривается выполнение странами-участниками мер по предотвращению, снижению и контролю загрязнения Каспийского моря из наземных источников, в результате деятельности на дне моря, сбросов с морских и воздушных судов, а также иных видов деятельности включая мелиорацию земель и связанные с этим работы по выемке грунта и строительству дамб, и т. д.

## **ГЛАВА 5. ЛЕСНОЙ ФОНД И РАСТИТЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ КАК ОБЪЕКТЫ ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ**

### **5.1. ОБЪЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ**

Российское законодательство выделяет две группы объектов правового регулирования в рассматриваемой области экологического права: леса и объекты растительного мира вне лесов.

Лесное законодательство РФ регулирует использование, охрану, защиту и воспроизводство лесов, исходя из понятия о лесе как об экологической системе или природном ресурсе. Конкретного определения леса Лесной кодекс РФ или иной правовой акт не дает (и это нельзя отнести к достоинствам данных источников права), но принципиальным для правового режима леса является расположение совокупности растительных организмов, мхов, лишайников и других представителей флоры на землях лесного фонда и землях иных категорий. Так, согласно С.А. Боголюбову, основу всех лесов составляют произрастающие на ограниченной территории растения, представляющие единый биологический комплекс (Боголюбов, 2010).

К землям лесного фонда относятся лесные земли (земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления, – вырубки, гари, редины, прогалины и др.) и предназначенные для ведения лесного хозяйства, нелесные земли (просеки, дороги, болота и др.) (ст. 101 Лесного кодекса РФ).

Леса, расположенные на землях лесного фонда, по целевому назначению подразделяют на защитные, эксплуатационные и резервные. Леса, расположенные на землях иных категорий, могут быть отнесены к защитным лесам.

Защитные леса подлежат освоению в целях сохранения средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов с одновременным использованием лесов при условии, если это использование совместимо с целевым назначением защитных лесов и выполняемыми ими полезными функциями. К защитным лесам относят следующие категории лесов:

- леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях;

- леса, расположенные в водоохранных зонах;
- леса, выполняющие функции защиты природных и иных объектов, расположенные в первом и втором поясах зон санитарной поясов питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения полосы лесов, расположенные вдоль железнодорожных путей пользования, федеральных автомобильных дорог, автомобильных дорог общего пользования, городские леса; леса, расположенные во второй и третьей зонах округов санитарной (горно-санитарной зоны лечебно-оздоровительных местностей и курортов);
- **ценные леса:** государственные защитные лесные полосы), противоэрозионные леса; леса, расположенные в пустынных, полупустынных, лесостепных, лесотундровых зонах, степях, горах; леса, имеющие научное или историческое значение; орехово-промысловые зоны; лесные плодовые насаждения; ленточные боры; запретные полосы лесов, расположенные вдоль водных объектов.

**Эксплуатационные леса** подлежат освоению в целях устойчивого, эффективного получения высококачественной древесины и других лесных ресурсов, продуктов их переработки с обеспечением сохранения полезных функций лесов (ст. 12 Лесного кодекса).

К **резервным лесам** относят леса, в которых в течение 20 лет не планируется осуществлять заготовку древесины (ст. 109 Лесного кодекса РФ).

В защитных, эксплуатационных и резервных лесах могут быть выделены особо защитные участки лесов, к которым относят:

- берегозащитные, почвозащитные участки лесов расположенные вдоль водных объектов, склонов оврагов;
- опушки лесов, граничащие с безлесными пространствами;
- лесосеменные плантации, постоянные лесосеменные участки и другие объекты лесного семеноводства;
- заповедные лесные участки;
- участки лесов с наличием реликтовых и эндемичных растений;
- места обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения диких животных;
- другие особо защитные участки лесов.

Правовой режим использования лесов в Российской Федерации в значительной степени зависит от региона расположения лесного участка. Природные и климатические условия России обуславливают многообразие лесных экосистем, что вызывает необходимость правового закрепления понятий **лесорастительных зон** и **лесных районов** в целях выработки специфичного подхода в решении проблем лесного хозяйства.

**Лесорастительные зоны** определяются в зависимости от природно-климатических условий и представлены лесами с относительно однородными лесорастительными признаками. Районы объединяют леса по сходству условий использования, охраны, защиты и воспроизводства. Лесное районирование учитывается при установлении возраста рубок лесных насаждений, правил заготовок древесины, лесоохранных мероприятий. Действующие с 2011 г.

Перечень лесорастительных зон РФ и Перечень лесных районов РФ содержат 8 лесорастительных зон и 34 лесных района.

Определение лесного участка в Лесном кодексе РФ дается через понятие земельного участка, местоположение, границы и площадь которого определяются по лесным кварталам и лесотаксационным выделам в ходе мероприятий лесоустройства и государственного кадастрового учета лесных участков.

Согласно ст. 23 Лесного кодекса РФ земли лесного фонда состоят из лесничеств и лесопарков, которые являются основными территориальными единицами управления в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. В отношении лесничеств и лесопарков осуществляются установление расчетной лесосеки, проведение лесоустроительных работ, разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов, ведение государственного лесного кадастра. Количество лесничеств, лесопарков, а также их границы устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Кроме растительных компонентов лесных экосистем дикорастущие вне лесов растительные организмы также могут быть объектами охраны и использования в ходе хозяйственной и иной деятельности. Российское природоохранное законодательство не содержит единого определения растительного мира, однако достаточно подробно регламентирует правовой статус отдельных представителей флоры и растительных экосистем нелесного происхождения в соответствующих разделах экологического права.

## **5.2. ИСТОЧНИКИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ**

Основой лесного законодательства является Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 г. № 200-ФЗ, который конкретизирует основные понятия в области лесного законодательства, устанавливает права и обязанности участников лесоправоотношений, регулирует различные виды хозяйственной и иной деятельности, связанной с использованием лесных ресурсов, он из особенностей нового Лесного кодекса РФ является переход договорные и арендные отношения в сфере лесопользования, лесной кодекс РФ можно охарактеризовать как отражающий стремление к гражданско-правовым методам регулирования вопросов лесопользования.

С другой стороны, имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков и лесных насаждений, регулируются гражданским законодательством, а также Земельным кодексом РФ.

Важное место в лесном законодательстве занимает Постановление Правительства РФ «О Красной книге Российской Федерации» от 19.02.1996 г. № 158 и принятый на его основании Приказ МПР РФ № 289 от 25 октября 2005 г. «Об утверждении перечней (списков) объектов растительного мира, занесенных в Красную книгу РФ и исключенных из Красной книги РФ».

Ведомственные нормативные акты, регулирующие лесные отношения, представлены приказами Федерального агентства лесного хозяйства, Министерства сельского хозяйства, Министерства природных ресурсов и экологии РФ, Министерства экономического и социального развития РФ.

Учитывая достаточно большой объем полномочий субъектов РФ в сфере лесопользования, при осуществлении хозяйственной деятельности, связанной с использованием лесных ресурсов, необходимо ориентироваться на правовые акты, принимаемые законодательными и исполнительными органами власти субъектов.

### 5.3. УЧАСТНИКИ ПРАВА ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ

Согласно Лесному кодексу участниками лесных правоотношений, т. е. общественных отношений, складывающихся по поводу использования и охраны лесов и регулируемых специальными нормами экологического права, являются Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, граждане и юридические лица.

От имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в лесных отношениях участвуют Соответственно органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий, установленных нормативными правовыми актами (ст. 4 Лесного кодекса РФ). Таким федеральным органом исполнительной власти является Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз), осуществляющее следующие функции:

- выработка и реализация государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях);
- контроль и надзор в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях);
- оказание государственных услуг и управление государственным имуществом в области лесных отношений.

Органы исполнительной власти субъектов в сфере лесного хозяйства представлены службами природопользования и охраны окружающей среды, департаментами по лесным отношениям, министерствами лесного хозяйства субъектов РФ и т.д.

**Полномочия государственных органов, органов субъектов РФ и органов местного самоуправления в области управления лесными отношениями.** Лесной кодекс РФ достаточно подробно разграничивает полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области лесных отношений. Согласно ст. 81 Лесного кодекса РФ к полномочиям органов государственной власти относятся:

- правовое регулирование различных видов использования леса, утверждение формы лесной декларации, формы отчета об использовании лесов;
- правовое обеспечение мер по охране и защите лесов;
- осуществление государственной инвентаризации лесов;
- ведение государственного лесного реестра;
- осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) и пожарного надзора в лесах и др.

**К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации** относятся следующие:

- владение, пользование, распоряжение лесными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации;
- установление ставок платы за единицу объема лесных ресурсов, ставок платы за единицу площади лесного участка, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, в целях его аренды установление ставок платы за единицу объема древесины, заготавливаемой на землях, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;
- организация осуществления мер пожарной безопасности и устранения лесных пожаров в лесах, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий регионального значения.

Ст. 83 Лесного кодекса РФ содержит перечень полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, осуществление которых передано органам государственной власти субъектов РФ:

- разработка и утверждение лесных планов субъектов Российской Федерации, лесохозяйственных регламентов;
- проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов, предоставление в пределах земель лесного фонда лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование;
- заключение договоров купли-продажи лесных насаждений; ведение государственного лесного реестра в отношении лесов, расположенных в границах территории субъекта Российской Федерации и т. д.

Исключение составляют лесничества и лесопарки, расположенные в границах территорий субъектов РФ, плотность населения которых в пятнадцать раз превышает среднюю плотность населения Российской Федерации. Осуществление полномочий в их отношении может не передаваться органам государственной власти субъектов РФ. К таким объектам относятся все лесничества и лесопарки Московской области.

**К полномочиям органов местного самоуправления** в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, относятся;

- владение, пользование, распоряжение такими лесными участками;
- установление ставок платы за единицу объема лесных ресурсов платы за единицу площади такого лесного участка в целях его аренды и установление ставок платы за единицу объема древесины;
- разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов, а также проведение муниципальной экспертизы проектов освоения лесов;

- осуществление муниципального лесного контроля в отношении таких лесных участков;

- организация осуществления мер пожарной безопасности в лесах.

Помимо ведения *государственного лесного реестра и государственного кадастрового учета* лесных участков к полномочиям федеральных органов исполнительной власти РФ также относится проведение государственной инвентаризации лесов, т.е. деятельности по проверке состояния лесов, их количественных и качественных характеристик. Государственная инвентаризация лесов необходима для прогнозирования процессов, оказывающих негативное воздействие на леса, оценки эффективности мероприятий по охране лесов, а также в целях информационного обеспечения управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов. При осуществлении инвентаризации лесов проводятся дистанционный мониторинг использования лесов, оценка мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, формирование федеральных информационных ресурсов, определение количественных и качественных характеристик лесов.

Ежегодно по итогам выполнения мероприятий по государственной инвентаризации лесов составляются отчеты об обобщенных результатах государственной инвентаризации лесов по субъектам Российской Федерации и в целом по всей территории РФ, которые направляются в федеральные государственные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Информация о нарушениях лесного законодательства, выявленная при проведении государственной инвентаризации лесов и требующая принятия неотложных мер, предусмотренных законодательством РФ, в оперативном порядке направляется в соответствующие органы государственной власти, уполномоченные в области лесных отношений и органы местного самоуправления.

Одной из функций субъектов РФ в области управления лесопользованием является планирование использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, осуществляемое путем разработки лесного плана субъекта Российской Федерации. Лесной план содержит цели задачи лесного планирования, а также мероприятия по осуществлению планируемого освоения лесов и зоны этого освоения леса. По своей сути лесное планирование является главной составной частью освоения лесов, положенное в границах лесничеств и лесопарков. Лесной план составляется на 10 лет и включает характеристику состояния лесов и использования, основные направления использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, оценку экономической эффективности и реализации мероприятий по осуществлению планируемого освоения лесов. Органы государственной власти субъектов РФ разрабатывают лесной план на основе материалов лесоустройства, государственной инвентаризации лесов, государственного лесного реестра, отчетных данных об использовании, охране, защите и воспроизводстве лесов, планов социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и документов территориального зонирования субъекта Российской Федерации. После ознакомления заинтересованных лиц и

доработки проекта лесного плана с учетом тупивших замечаний его направляют в МПР РФ для подготовки заключения.

Уполномоченные федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), который направлен на предупреждение, выявление и предупреждение нарушений лесного законодательства. Надзорные функции данных органов осуществляются посредством организации и проведения проверок, мероприятий по контролю в лесах, принятия мер пресечению и устранению последствий выявленных нарушений, систематического наблюдения за исполнением требований лесного законодательства. Согласно Постановлению Правительства РФ «Об утверждении Положения об осуществлении государственного лесного контроля и надзора» № 394 от 22 июня 2007 г. функции по осуществлению лесного надзора относятся к полномочиям Федерального агентства лесного хозяйства, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в области надзора на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения.

Должностные лица, осуществляющие *государственный лесной контроль и надзор*, имеют право:

- осуществлять патрулирование лесов в соответствии с нормативами, установленными Федеральным агентством лесного хозяйства;
- проверять у граждан документы, подтверждающие право осуществлять использование, охрану, защиту, воспроизводство лесов и лесоразведение;
- пресекать нарушения лесного законодательства, в том числе приостанавливать незаконные рубки лесных насаждений;
- предъявлять иски в суд, арбитражный суд в пределах своей компетенции;
- осуществлять в пределах своей компетенции производство об административных правонарушениях;
- привлекать в установленном порядке научно-исследовательские, проектно-изыскательские и другие организации для взятия проб, проведения соответствующих анализов, осмотров и подготовки заключений и т.д.

Лесной кодекс РФ регулирует отдельный вид государственного надзора – **федеральный государственный пожарный надзор** в лесах, целями которого являются обеспечение соблюдения требований пожарной безопасности в лесах и принятие мер по результатам проверок. Государственный пожарный надзор в лесах осуществляют Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, их территориальные органы и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

К полномочиям должностных лиц, осуществляющих государственный пожарный надзор в лесах, относится:

- осуществление надзора в лесах за соблюдением требований пожарной безопасности в лесах исполнительными органами государственной власти,

органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами;

- формулирование руководителям организаций, должностным лицам и гражданам обязательных для исполнения предписаний по устранению нарушений требований пожарной безопасности в лесах;

- проверка соблюдения гражданами, пребывающими в лесах, требований пожарной безопасности в лесах;

- наложение в соответствии с законодательством РФ на граждан и юридических лиц административных взысканий за нарушение требований пожарной безопасности в лесах, а также за иные правонарушения в области пожарной безопасности в лесах и т. д.

Основой использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных в границах лесничества, лесопарка, является лесохозяйственная регламентация лесничеств и лесопарков (ст. 87 Лесного кодекса РФ). Разработка лесохозяйственных регламентов обеспечивается органами государственной власти и местного самоуправления в пределах их полномочий.

При разработке лесохозяйственного регламента учитываются материалы лесоустройства лесничества и лесопарка, специальных изысканий и исследований, документы территориального планирования. Лесохозяйственные регламенты лесничеств, лесопарков утверждаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Лесохозяйственные регламенты лесничеств, лесопарков, расположенных в границах территорий субъектов Российской Федерации, плотность населения которых в 15 раз превышает среднюю по Российской Федерации, а также лесохозяйственные регламенты лесничеств и лесопарков, расположенных на землях обороны и безопасности, особо охраняемых природных территорий, утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Лесохозяйственные регламенты лесничеств, лесопарков, расположенных на землях, находящихся в муниципальной собственности, и землях населенных пунктов (городские леса) утверждаются органами местного самоуправления.

Лесохозяйственные регламенты составляются на срок до десяти лет и являются обязательным для исполнения гражданами и юридическими лицами при осуществлении использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в границах лесничеств и лесопарков.

Лесохозяйственный регламент устанавливает:

- виды разрешенного использования лесов;
- возрасты рубок (возрасты лесных насаждений, устанавливаемые я заготовки древесины определенной товарной структуры), расчетная лесосека (ежегодный допустимый объем изъятия древесины), сроки использования лесов и другие параметры их разрешенного использования;

- ограничение использования лесов;

- требования к охране, защите и воспроизводству лесов.

## 5.4. ВИДЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЛЕСОВ

Многие принципы лесного законодательства (ст. 1 Лесного кодекса РФ) непосредственно касаются вопросов лесопользования и предъявляют определенные требования к эксплуатации лесных ресурсов:

- устойчивое управление лесами, сохранение биологического биоразнообразия лесов, повышение их потенциала;
- сохранение средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную Окружающую среду;
- использование лесов с учетом их глобального экологического значения, а также длительности их выращивания и иных природных свойств лесов;
- обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах;
- воспроизводство лесов, улучшение их качества, а также повышение продуктивности;
- обеспечение охраны и защиты лесов;
- участие граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве, в установленных законодательством Российской Федерации порядке и формах использования леса способами, не наносящими вреда окружающей среде и здоровью человека.

Лесной Кодекс РФ выделяет следующий перечень видов использования лесов:

**1. Заготовка древесины**, т.е. предпринимательская деятельность, связанная с рубкой лесных насаждений, их трелевкой, частичной заготовкой, хранением и вывозом из леса.

Рубка лесных насаждений (деревьев, кустарников, лиан) определяется, как процесс их спиливания, срубания или срезания. Законодательство регулирует две формы осуществления рубки: в форме *выборочных* или *сплошных* рубок. Осуществление *сплошных* рубок на лесных участках, предоставленных для заготовки древесины, допускается только при условии воспроизводства лесов на указанных лесных участках.

Деятельность по заготовке древесины ограничена допустимым объемом изъятия древесины (расчетная лесосека) и установленным возрастом рубок. *Расчетная лесосека* определяет допустимый ежегодный объем изъятия древесины в эксплуатационных и защитных лесах. Для каждого лесного района устанавливаются возрасты рубок лесных насаждений для заготовки древесины определенной товарной структуры. Расчет лесосеки осуществляется на основе Приказа Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз) от 27 мая 2011 г. N 191 "Об утверждении Порядка исчисления расчетной лесосеки".

Исчисление и установление расчетной лесосеки осуществляется при

разработке и утверждении лесохозяйственных регламентов лесничеств и лесопарков в установленном порядке уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. Для определения оптимального размера расчетной лесосеки при сплошных рубках ее исчисление осуществляется следующими методами: лесосеки равномерного пользования; первой возрастной лесосеки; второй возрастной лесосеки; интегральной лесосеки. Исчисление расчетной лесосеки методом лесосеки равномерного пользования ( $L_p$ ) осуществляется по формуле (по площади, занятой лесными насаждениями):

$$L_p = F/U,$$

$F$  - покрытая лесной растительностью площадь хозяйства;

$U$  - установленный возраст рубки (по верхнему пределу соответствующего класса возраста для категории защитных лесов и по нижнему пределу - для эксплуатационных лесов (лет)).

Приказом Минсельхоза РФ от 22 декабря 2011 г. утвержден перечень видов (пород) деревьев и кустарников, заготовка древесины которых не допускается. Перечень состоит из 50 видов деревьев и 6 видов кустарников.

Заготовка древесины осуществляется физическими и юридическими лицами на основании договоров аренды или без предоставления лесного участка на основании договоров купли-продажи лесных насаждений в соответствии с лесным планом субъекта РФ, лесохозяйственным регламентом лесничества или лесопарка, а также проектом освоения лесов.

**2. Заготовка живицы**, т. е. предпринимательская деятельность, связанная с подсочкой лесных насаждений, хранением живицы и вывозом ее из леса.

Заготовка живицы осуществляется гражданами и юридическими лицами на основании договора аренды лесного участка в соответствии с лесным планом субъекта РФ, лесохозяйственным регламентом лесничества или лесопарка и проектом освоения лесов.

**3. Заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов** (пни, береста, кора деревьев и кустарников, хворост и т.д.), т.е. предпринимательская деятельность, связанная с изъятием, хранением и вывозом данных лесных ресурсов из леса.

Физические и юридические лица осуществляют заготовку и сбор недревесных лесных ресурсов на основании договоров аренды лесных участков в соответствии с лесохозяйственным регламентом лесничества или лесопарка.

**4. Заготовка пищевых лесных ресурсов** (дикорастущие плоды, ягоды, орехи, грибы, семена, березовый сок и др.) и сбор лекарственных растений.

Физические и юридические лица осуществляют заготовку пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений на основании договоров аренды лесных участков за исключением заготовки гражданами пищевых лесных ресурсов и сбора ими лекарственных растений собственных нужд.

**5. Осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства.**

Лесные участки предоставляются юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства на основании охотхозяйственных соглашений, заключенных в соответствии с ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов» от 24.07.2009 г. № 209-ФЗ, и договоров аренды лесных участков.

**6. Ведение сельского хозяйства** (сенокосения, выпаса сельскохозяйственных животных, пчеловодства, северного оленеводства, выращивания сельскохозяйственных культур и иной сельскохозяйственной деятельности).

Физические и юридические лица используют леса для ведения (сельского хозяйства на основании договоров аренды лесных участков).

**7. Осуществление научно-исследовательской, образовательной деятельности, включая экспериментальную деятельность по охране, защите, воспроизводству и использованию лесов, испытание химических, биологических и иных средств для изучения их влияния на экологическую систему леса, рубку лесных насаждений научных и образовательных целях и др.**

Для осуществления научно-исследовательской и образовательной деятельности лесные участки предоставляются государственным и муниципальным учреждениям в постоянное (бессрочное) пользование, другим научным и образовательным организациям – в аренду.

**8. Осуществление рекреационной деятельности в целях организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности.**

Осуществление подобной деятельности не должно приводить к изменению природного ландшафта, сокращению численности представителей животного и растительного мира. Для осуществления рекреационной деятельности лесные участки предоставляются государственным и муниципальным учреждениям в постоянное (бессрочное пользование), другим лицам – в аренду.

**9. Создание лесных плантаций и их эксплуатация, т.е. предпринимательская деятельность, связанная с выращиванием лесных насаждений определенных (целевых) пород в целях получения древесины с заданными характеристиками.**

Физическим и юридическим лицам для создания лесных плантаций и их эксплуатации лесные участки предоставляются в аренду в соответствии с Лесным кодексом, земельные участки – в соответствии с земельным законодательством. Проведение рубок лесных насаждений на лесных плантациях допускается без ограничений.

**10. Выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных и лекарственных растений, посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев).**

Для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев) лесные участки государственным и муниципальным учреждениям предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование, другим лицам – в

аренду. Предпринимательская деятельность, связанная с получением плодов, ягод, декоративных растений, лекарственных растений и подобных лесных ресурсов осуществляется на основании договоров аренды лесных участков.

#### **11. Выполнение работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых.**

Данный вид деятельности осуществляется на основании договоров аренды, за исключением случаев, когда проводимые работы не влекут за собой рубки лесных насаждений. В таких случаях органы государственной исполнительной власти или местного самоуправления могут разрешить выполнять такие работы без предоставления лесного участка. Лесопарковые зоны не могут быть использованы в целях разработки месторождения полезных ископаемых.

#### **12. Строительство и эксплуатация водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений и специализированных портов.**

#### **13. Строительство, реконструкция, эксплуатация линейных объектов.**

#### **14. Переработка древесины и иных лесных ресурсов.**

Специфика данного вида деятельности связана с созданием лесоперерабатывающей инфраструктуры, т.е. объектов переработки заготовленной древесины. Лесной кодекс РФ устанавливает запрет на создание лесоперерабатывающей инфраструктуры в защитных лесах (ст. 14). Лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются физическим и юридическим лицам в аренду для переработки древесины и иных лесных ресурсов.

15. Осуществление религиозной деятельности, в первую очередь возведение на лесных участках зданий, строений, сооружений религиозного и благотворительного назначения.

Лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются религиозным организациям в безвозмездное срочное пользование для осуществления религиозной деятельности.

Таким образом, юридическим лицам лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование, физическим лицам – в аренду, безвозмездное срочное пользование. Продажа лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется по договору купли-продажи лесных насаждений. К договору аренды и договору купли-продажи лесных насаждений в целом применяются положения, предусмотренные Гражданским кодексом РФ, но ряд специфических вопросов регулируется Лесным кодексом РФ.

Лесное законодательство РФ устанавливает **платный режим использования лесов**. Как уже было указано, новое лесное законодательство

перешло от системы платежей за лесопользование к Гражданско-правовой по своей сути системе: согласно ст. 94 Лесного кодекса РФ за использование лесов вносится арендная плата или плата по договору купли-продажи лесных насаждений.

Размер арендной платы устанавливается на основе так называемого минимального размера арендной платы, который при использовании лесного участка с изъятием лесных ресурсов определяется как произведение ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и объема изъятия лесных ресурсов на арендуемом лесном участке. Без изъятия – как произведение ставки платы за единицу площади лесного участка и площади арендуемого лесного участка.

Для аренды лесного участка, находящегося в федеральной собственности, собственности субъекта Российской Федерации, муниципальной собственности, ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и ставки платы за единицу площади лесного участка устанавливаются соответственно Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

*Плата по договору купли-продажи лесных насаждений*, за неимением платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, определяется на основе минимального размера платы как произведение ставки платы за единицу объема древесины и объема подлежащей заготовке древесины. Расчет ставок производится согласно Постановлению Правительства РФ № 310 от 22 сентября 2007 г. «О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка находящегося в федеральной собственности».

Ставки устанавливаются в зависимости от многих факторов: принадлежности используемого объекта к одному из четырех лесотаксовых поясов (для неосновных пород) или одному из 53 лесотаксовых районов (для основных пород), а также отнесению к деловой или дровяной древесины (с делением деловой древесины по категориям крупности), а также в зависимости от расстояния вывоза древесины (по разрядам такс). При выделении лесотаксовых поясов и районов учитывается географическое положение лесов, их хозяйственное значение, интенсивность лесного хозяйства и эксплуатации лесных ресурсов и т.д.

К основным породам относят сосну, лиственницу, ель, дуб, ясень, и другие породы, а к неосновным – различные виды рододендрона, сирени, кедра и т.д. Ставки рассчитаны для рубок при корневом запасе древесины на 1 га в пределах от 110 до 160 м<sup>3</sup> и крутизне склона до 30°. В остальных случаях к ставкам применяются корректирующие коэффициенты. Например, при заготовке древесины в порядке проведения сплошных рубок насаждений, поврежденных вредными организмами, ветром, пожарами и в результате других стихийных бедствий, ставки корректируются с учетом степени повреждения насаждений путем их умножения на коэффициенты (0,9 – при степени повреждения лесных насаждений до 10 %, 0,8 – до 20 %, 0,7 – до 30% и т.д.).

Упомянутое выше Постановление Правительства РФ устанавливает ставки платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности, при различных видах лесопользования: ведения охотничьего хозяйства и осуществлении охоты, ведении сельского хозяйства, осуществлении научно-исследовательской и образовательной деятельности, осуществлении рекреационной деятельности, создании лесных плантаций и их эксплуатации, при выращивании лесных плодовых, ягодных, декоративных растений и лекарственных растений и т.д.

Основной обязанностью граждан и юридических лиц, осуществляющих использование лесов, является соблюдение **лесохозяйственного регламента**, который принимается уполномоченными органами исполнительной власти, и **проекта освоения лесов**, который составляется самими лицами. Невыполнение лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов является основанием для досрочного расторжения договоров аренды лесного участка или договоров купли-продажи лесных насаждений, а также принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком или безвозмездного срочного пользования лесным участком (ст. 24 Лесного кодекса РФ).

Согласно Приказу Минсельхоза РФ № 32 от 08 февраля 2010 г. «Об утверждении состава проекта освоения лесов и порядка его разработки», **проект освоения лесов** содержит общие сведения о лице, пользующем лесной участок (в том числе выписку из государственного кадастра недвижимости с описанием границ лесного участка и т.д.), сведения об используемом лесном участке, об организации использования лесов, о мероприятиях по охране, защите и воспроизводству объектов животного мира и водных объектов. Проект разрабатывается на 10 лет для заготовки древесины и на период до 10 лет и остальных видах использования лесов и не должен превышать срока действия регламента лесничества.

Соответствие осуществляемой деятельности по использованию лесов заявленным в проекте освоения сведениям ежегодно подтверждается путем подачи лесной декларации, форма и порядок заполнения которой устанавливается Приказом Минсельхоза РФ № 529 от 08 декабря 2008 г. «О лесной декларации». Лица, которым земельные участки переданы в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду, ежегодно заполняют декларацию и подают ее в уполномоченный орган государственной власти или местного самоуправления, к декларации прилагаются сведения о видах, объемах использования лесов. Дополнительно приводится схема расположения мест проведения работ при использовании лесов в пределах кварталов и выделов. Использование лесного участка лицом, не подавшим лесную декларацию в установленные сроки, является незаконным.

Физические и юридические лица, осуществляющие использование лесов и мероприятия по охране, защите, воспроизводству леса и лесоразведению, обязаны представлять в уполномоченные органы государственной власти и органы местного самоуправления отчеты использовании лесов. В отчетах

приводится информация о фактических объемах осуществляемого использования лесов и объемах фактически выполненных мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов и лесоразведению. Форма и порядок заполнения всей отчетной документации установлены Приказом МПР РФ № 175 от июля 2007 г. «Об установлении форм отчетов об использовании, охране, защите, воспроизводстве лесов, лесоразведении и порядка их представления».

## **5.5. МЕРОПРИЯТИЯ ПО ОХРАНЕ ЛЕСОВ**

В настоящее время лесные ресурсы можно отнести к одному из величайших достояний Российской Федерации – на территории страны находится около четверти всего мирового лесного фонда. Однако, в настоящее время организация рационального использования и охраны лесов в РФ далека от уровня, необходимого для стабильного развития государства.

Лесной кодекс выделяет следующие направления охраны и защиты леса:

- охрана лесов от пожаров;
- охрана от загрязнения (в том числе радиоактивными веществами);
- защита от вредных организмов;
- защита от иных негативных воздействий.

**Охрана и защита** лесов осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий. Невыполнение лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов в отношении их охраны и защиты лицами, осуществляющими использование лесов, является основанием для досрочного расторжения аренды лесных участков, договоров купли-продажи лесных насаждений, а также для принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком или права безвозмездного пользования лесным участком.

### **5.5.1. Охрана лесов от пожаров**

Охрана лесов от пожаров, прежде всего, заключается в выполнении пожарной безопасности в лесах и тушении лесных пожаров.

**1. Предупреждение лесных пожаров.** Включает в себя пожарное обустройство лесов и обеспечение средствами предупреждения и тушения лесных пожаров.

Согласно ст. 53.1 Лесного кодекса РФ и Постановлению Правительства РФ № 281 от 16 апреля 2011 г. «О мерах противопожарного обустройства лесов», в целях противопожарного обустройства осуществляются следующие меры:

- строительство, реконструкция и эксплуатация лесных дорог, предназначенных для охраны лесов от пожаров, а также посадочных площадок для самолетов, вертолетов, используемых в целях проведения авиационных работ по охране и защите лесов;
- прокладка просек, противопожарных разрывов, устройство противопожарных минерализованных полос;

- строительство, реконструкция и эксплуатация пожарных наблюдательных пунктов (вышек, мачт, павильонов и др.), пунктов хранения противопожарного инвентаря;
- устройство пожарных водоемов и подъездов к источникам противопожарного водоснабжения;
- проведение работ по мелиорации;
- снижение природной пожарной опасности лесов путем регулирования породного состава лесных насаждений и проведения санитарно-оздоровительных мероприятий;
- проведение профилактического контролируемого противопожарного выжигания хвороста, лесной подстилки, сухой травы и других лесных горючих материалов;
- прочистка просек, противопожарных минерализованных полос и их обновление;
- эксплуатация пожарных водоемов и подъездов к источникам водоснабжения;
- благоустройство зон отдыха граждан, пребывающих в лесах;
- установка и эксплуатация шлагбаумов, устройство преград, позволяющих ограничить пребывания граждан в лесах в целях обеспечения пожарной безопасности;
- создание и содержание противопожарных заслонов, и устройство лиственных опушек;
- установка и размещение стендов и других знаков и указателей, содержащих информацию о мерах пожарной безопасности в лесах.

Все перечисленные меры, осуществляемые на лесных участках, предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование и аренду, должны быть предусмотрены в проекте освоения лесов и обязательны к выполнению лицами, использующими леса.

К средствам *предупреждения и тушения лесных пожаров* Лесной кодекс РФ относит:

- приобретение противопожарного снаряжения и инвентаря;
- содержание пожарной техники и оборудования, систем связи и оповещения;
- создание резерва пожарной техники и оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря, а также горюче-смазочных материалов.

Минимально необходимые нормы наличия средств пожаротушения в местах использования лесов в зависимости от назначения работ определены Приказом Минсельхоза РФ № 549 от 22 декабря 2008 г. «Об утверждении норм наличия средств пожаротушения в местах использования лесов».

**2. Мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожаров, который заключается:**

- в наблюдении и контроле за пожарной опасностью в лесах и лесными пожарами;

- организации системы обнаружения и учета лесных пожаров, системы наблюдения за их развитием с использованием наземных, авиационных или космических средств;

- организации патрулирования лесов;

- приеме и учете сообщений о лесных пожарах, оповещении населения и противопожарных служб о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах специализированными диспетчерскими службами.

Результаты мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожарах используются для принятия решения уполномоченным федеральным органом исполнительной власти о маневрировании лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования. Маневрирование лесопожарных формирований осуществляется согласно межрегиональному плану, утверждаемому ежегодно Федеральным агентством лесного хозяйства.

### **3. Разработка и утверждение планов тушения лесных пожаров, которые устанавливаются:**

- перечень и состав лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря, иных средств предупреждения и тушения лесных пожаров на соответствующей территории, порядок привлечения и использования таких средств в соответствии с уровнем пожарной опасности в лесах;

- перечень сил и средств подразделений пожарной охраны и спасательных формирований, которые могут быть привлечены в установленном порядке к тушению лесных пожаров, и порядок привлечения таких сил и средств в соответствии с уровнем опасности в лесах;

- мероприятия по координации работ, связанных с тушением лесных пожаров;

- меры по созданию резерва пожарной техники и оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря, транспортных средств и горюче-смазочных материалов.

### **5.5.2. Охрана лесов от загрязнения радиоактивными веществами**

Лесное законодательство особенно выделяет такой вид негативного воздействия как загрязнение лесов радиоактивными веществами. Нормирование в этой области относится к полномочиям Федерального агентства лесного хозяйства. В целях охраны лесов от радиоактивного загрязнения осуществляется радиационное обследование лесов и по результатам поквартальных радиационных обследований устанавливаются зоны радиоактивного загрязнения. При осуществлении профилактических и реабилитационных мероприятий обеспечивается:

- радиационное обследование лесов;

- мониторинг радиационной обстановки в лесах;

- контроль содержания радионуклидов в лесных ресурсах;

- радиационный контроль продукции на всех уровнях производства;

- контроль радиационной безопасности условий труда;
- нормирование труда с учетом требований радиационной безопасности;
- регламентация лесохозяйственных мероприятий по зонам загрязнения;
- максимальное ограничение нахождения работников в радиоактивных зонах за счет автоматизации и механизации технологических процессов.

Особенности охраны лесов, разработки и осуществления профилактических и реабилитационных мероприятий в зонах радиоактивного загрязнения лесов утверждены Приказом МПР РФ № 101 от 17 апреля 2007 г.

### **5.5.3. Охрана лесов от вредных организмов**

Осуществление защиты лесов от вредных организмов направлено на выявление вредных растений, животных, болезнетворных организмов, способных при определенных условиях нанести вред лесам и лесным ресурсам, и предупреждение их распространения (ст. 54 Лесного кодекса РФ). В случае возникновения очагов вредных организмов, отнесенных к карантинным объектам, принимаются меры о их локализации и ликвидации согласно Федеральному закону «О карантине растений» от 15.07.2000 г. № 99-ФЗ. Установление карантинной фитосанитарной зоны и карантинного фитосанитарного режима осуществляется Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору. В карантинной фитосанитарной зоне проводятся мероприятия по борьбе с карантинными объектами, локализации, ликвидации их очагов, вводятся запреты на использование вывоз определенной подкарантинной продукции.

В целях обеспечения санитарной безопасности в лесах осуществляются:

- лесозащитное районирование (определение зон слабого, среднего и сильного негативного антропогенного воздействия на леса);
- лесопатологические обследования (сбор и анализ данных о степени захламления, усыхания, загрязнения лесов);
- лесопатологический мониторинг – сбор, анализ и использование информации о лесопатологическом состоянии лесов, в том числе об очагах вредных организмов, отнесенных к карантинным объектам. Мониторинг проводится в первую очередь в отношении лесных насаждений ценных древесных пород, защитных лесов, лесов, расположенных в зонах техногенного загрязнения, пострадавших от стихийных бедствий, пожаров, вредных организмов, иных неблагоприятных факторов;
- авиационные и наземные работы по локализации и ликвидации очагов вредных организмов, при проведении которых используются как пестициды, так и биологические препараты, которые признают приоритетными для защиты леса;
- санитарно-оздоровительные мероприятия (санитарная рубка; орка захламленности; выкладка ловчих деревьев; очистка лесов от захламления и загрязнения; защита заготовленной древесины от поедания вредными организмами; профилактические и иные мероприятия);

- установление санитарных требований к использованию лесов.

## **ГЛАВА 6. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ ОХРАНЕ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА**

Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» от 04.05.1999 г. № 96-ФЗ определяет атмосферный воздух как жизненно важный компонент окружающей среды, представляющий собой естественную смесь газов атмосферы, находящуюся за пределами жилых, производственных и иных помещений. Согласно определению в понятие атмосферного воздуха не входит воздух помещений, а также воздух, находящийся в различных емкостях. Последние объекты подлежат регулированию нормами гражданского, санитарного и жилищного права.

Воздушный кодекс РФ устанавливает полный и исключительный суверенитет Российской Федерации в отношении воздушного пространства над территорией РФ, в том числе воздушное пространство над внутренними водами и территориальным морем (ст. 1).

### **6.1. ИСТОЧНИКИ ПРАВА, РЕГУЛИРУЮЩИЕ ОХРАНУ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА**

Нормативная база в области охраны атмосферного воздуха, в отличие от водного или земельного законодательства, не кодифицирована и представлена достаточно большим количеством законов, подзаконных актов и международно-правовых актов.

Ряд статей Конституции РФ содержит нормы, регулирующие правоотношения по поводу охраны окружающей среды, но в данном контексте следует отметить ст. 42, устанавливающую право граждан на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Данная статья создает основу для развития законодательства в области охраны атмосферного воздуха, например в области правового регулирования мониторинга атмосферного воздуха.

К основным федеральным законам данного раздела экологического права относят Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха», который устанавливает правовые основы охраны атмосферного воздуха и направлен на реализацию конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии. Так, ст. 3 содержит

основные принципы государственного управления в области охраны атмосферного воздуха:

- приоритет охраны жизни и здоровья человека, настоящего и будущего поколений;
- обеспечение благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха человека;
- недопущение необратимых последствий загрязнения атмосферного воздуха для окружающей среды;
- обязательность государственного регулирования выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него;
- гласность, полнота и достоверность информации о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении;
- научная обоснованность, системность и комплексность подхода к охране атмосферного воздуха и охране окружающей среды в целом;
- обязательность соблюдения требований законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха, ответственность за нарушение данного законодательства.

Федеральный закон «О гидрометеорологической службе» от 19.07.1998 г. № ИЗ-ФЗ, устанавливающий правовые основы деятельности в области гидрометеорологии и направленный на обеспечение потребностей государства, физических и юридических лиц в гидрометеорологии, а также в информации о состоянии окружающей среды и ее загрязнении, определяет следующие направления государственного регулирования деятельности в области гидрометеорологии, связанные с мониторингом атмосферного воздуха и его загрязнения (ст. 5):

- обеспечение органов государственной власти, Вооруженных Сил Российской Федерации, а также населения информацией о фактическом и прогнозируемом состоянии окружающей среды, ее загрязнении, в том числе экстренной информацией;
- формирование государственных информационных систем в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, создание и ведение единого государственного фонда данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении.

Закон вводит понятие **единого государственного фонда данных о состоянии окружающей среды** и ее загрязнении, который формируется на основе сбора, обработки, учета, хранения и распространения документированной информации о состоянии окружающей среды, ее загрязнении (ст. 15). Данный федеральный закон регулирует условия предоставления информации о состоянии окружающей среды и ее загрязнении общего и специального назначения (бесплатно и на основе договоров соответственно).

Правовую регламентацию охраны атмосферного воздуха осуществляет ФЗ «Об экологической экспертизе», согласно которому экспертиза проводится для

установления соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны атмосферного воздуха, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на атмосферный воздух.

Сами же экологические требования содержатся во внушительном массиве подзаконных актов, например, постановлениях Правительства РФ № 609 от 12 октября 2005 г. «Об утверждении технического регламента «О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ», № 183 от 02 марта 2000 г. «О нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него», № 344 от 12 июня 2003 г. «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления», Приказе МПР РФ № 578 от 31 декабря 2010 г. «О порядке установления источников выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, подлежащих государственному учету и нормированию, и о перечне вредных (загрязняющих) веществ, подлежащих государственному учету и нормированию».

Антропогенное воздействие на атмосферный воздух осуществлялось на протяжении всей истории человечества, но в последние столетия из-за активной индустриализации достигло столь огромных масштабов, что охрана атмосферы стала глобальной задачей человечества. Решение таких проблем, как накопление парниковых газов и образование озоновых дыр, невозможно в рамках внутригосударственной природоохранной политики и требует международного сотрудничества.

Российская Федерация – участник многих международных соглашений в области охраны атмосферного воздуха и решения проблем климата. К таким правовым актам относят Рамочную конвенцию ООН об изменении климата (Рио-де-Жанейро, 12.06.1995 г.) и Киотский протокол (Киото, 11.12.1997 г.), Базельскую конвенцию о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Базель, 22.03.1989 г.), Заключительный акт Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой (Монреаль, 16.09.1987 г.), Конвенцию о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Женева, 13.11.1979 г.) и др.

Субъекты управления охраны атмосферного воздуха. Согласно ст. 4 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» государственное управление в области охраны окружающей среды осуществляется Правительством РФ непосредственно или через федеральный орган исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

**К полномочиям органов государственной власти РФ в области охраны атмосферного воздуха закон относит:**

- формирование и проведение единой государственной политики в области охраны атмосферного воздуха на территории Российской Федерации;
- установление порядка разработки и утверждения гигиенических и экологических нормативов качества атмосферного воздуха, предельно допустимых (критических) нагрузок на экологические системы, предельно допустимых уровней физического воздействия на атмосферный воздух и других экологических нормативов в целях охраны атмосферного воздуха;
- формирование единой нормативно-методической базы в области охраны атмосферного воздуха;
- обеспечение реализации федеральных целевых программ охраны атмосферного воздуха;
- установление порядка государственного учета выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него;
- установление порядка разработки и утверждения технических нормативов выбросов, а также перечня объектов (кадастров), в отношении которых они разрабатываются, предельно допустимых выбросов, предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух;
- установление порядка выдачи разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух и на вредные физические воздействия на атмосферный воздух (эта функция осуществляется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору);
- установление порядка использования сборов, полученных за выдачу разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух и на вредные физические воздействия на атмосферный воздух;
- установление порядка организации государственного надзора в области охраны атмосферного воздуха, государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха на объектах хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору (данная функция относится к полномочиям Росприроднадзора);
- организацию и финансирование государственного мониторинга атмосферного воздуха и обеспечение его проведения;
- установление порядка ограничения, приостановления или прекращения выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и (или) вредных физических воздействий на атмосферный воздух, которые осуществляются с нарушением условий, предусмотренных разрешениями на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и на вредные физические воздействия на атмосферный воздух;
- координацию деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха;
- определение величины уменьшения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и сроков, в которые будет осуществлено такое уменьшение, в соответствии с федеральными целевыми программами охраны

атмосферного воздуха и международными обязательствами Российской Федерации в данной области;

- организацию информирования населения о загрязнении атмосферного воздуха и выполнении федеральных целевых программ охраны атмосферного воздуха.

**К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ** в области охраны атмосферного воздуха относят:

- принятие законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством, а также осуществление контроля за их исполнением;

- разработку и реализацию региональных целевых программ охраны атмосферного воздуха;

- участие в организации и проведении государственного мониторинга атмосферного воздуха;

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

- осуществление в пределах своей компетенции координации деятельности физических и юридических лиц в области охраны атмосферного воздуха;

- информирование населения о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении и выполнении программ улучшения качества атмосферного воздуха и соответствующих мероприятий;

- участие в проведении государственной политики в области охраны атмосферного воздуха на соответствующей территории субъекта РФ;

- право принятия и реализации региональных программ в области охраны атмосферного воздуха, в том числе в целях уменьшения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, сокращения использования нефтепродуктов и других видов топлива, сжигание которых приводит к загрязнению атмосферного воздуха;

- введение ограничений на передвижение транспортных средств в населенных пунктах, местах отдыха и туризма, на особо охраняемых территориях в целях уменьшения выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух;

- предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны атмосферного воздуха, выявленного в результате организации и проведения государственного контроля за охраной атмосферного воздуха, осуществляемого органами исполнительной власти субъектов РФ.

## **6.2. ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОХРАНЫ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА**

В отличие от водных, земельных, растительных и других природных ресурсов, атмосферный воздух не рассматривается современным российским

законодательством с точки зрения его эксплуатации. Закон РСФСР «Об охране атмосферного воздуха» от 14.07.1982 г. регулировал использование атмосферного воздуха для нужд народного хозяйства, но в настоящее время весь акцент экологического права в данной области смещен в сторону охраны атмосферы от загрязнения в процессе осуществления хозяйственной деятельности.

В целях ограничения антропогенного воздействия на атмосферный воздух российское законодательство устанавливает следующие правовые механизмы охраны атмосферы.

**1. Нормирование качества атмосферного воздуха, выбросов и вредных физических воздействий.** Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» дает определения следующих понятий в области нормирования качества атмосферного воздуха (ст. 1):

- *предельно допустимый уровень физического воздействия на атмосферный воздух* – норматив физического воздействия на атмосферный воздух, который отражает предельно допустимый максимальный уровень физического воздействия на атмосферный воздух, при котором отсутствует вредное воздействие на здоровье человека и окружающую среду;

- *предельно допустимый норматив вредного физического воздействия на атмосферный воздух* – норматив, который устанавливается для каждого источника шумового, вибрационного, электромагнитного и других физических воздействий на атмосферный воздух и при котором вредное физическое воздействие от данного и всех других источников не приведет к превышению предельно допустимых уровней физических воздействий на атмосферный воздух;

- *технический норматив выброса* – норматив выброса вредного (загрязняющего) вещества в атмосферный воздух, который устанавливается для передвижных и стационарных источников выбросов, технологических процессов, оборудования и отражает максимально допустимую массу выброса вредного (загрязняющего) вещества в атмосферный воздух в расчете на единицу продукции, мощности пробега транспортных или иных передвижных средств и другие показатели;

- *предельно допустимая (критическая) нагрузка* – показатель воздействия одного или нескольких загрязняющих веществ на окружающую среду, превышение которого может привести к вредному воздействию на окружающую среду;

- *временно согласованный выброс* – временный лимит выброса загрязняющего вещества в атмосферный воздух, который устанавливается для действующих стационарных источников выбросов с учетом качества атмосферного воздуха и социально-экономических условий развития соответствующей территории, в целях поэтапного достижения установленного предельно допустимого выброса;

- *гигиенический норматив качества атмосферного воздуха* – критерий качества атмосферного воздуха, который отражает предельно допустимое

максимальное содержание вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе и при котором отсутствует вредное воздействие на здоровье человека;

- *экологический норматив качества атмосферного воздуха* – критерий качества атмосферного воздуха, который отражает предельно допустимое максимальное содержание вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе и при котором отсутствует вредное воздействие на окружающую среду;

- *качество атмосферного воздуха* – совокупность физических, химических и биологических свойств атмосферного воздуха, отражающих степень его соответствия гигиеническим нормативам качества атмосферного воздуха и экологическим нормативам качества атмосферного воздуха.

Общие вопросы нормирования в области качества атмосферного воздуха регламентируются Постановлением Правительства РФ № 183 от 02 марта 2000 г. «О нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него».

Гигиенические нормативы качества атмосферного воздуха (предельно допустимые концентрации (ПДК) загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных мест) регламентируется Постановлением Главного государственного врача РФ № 114 от 30 мая 2003 г. «О введении в действие ГН 2.1.6.1338–03». Нормативы определяют максимальные разовые и среднесуточные ПДК для более 600 загрязняющих веществ четырех классов опасности, содержат перечень 44 веществ, выброс которых запрещен, и информацию о комбинированном действии смесей загрязняющих веществ в атмосферном воздухе. Данное постановление практически ежегодно изменяется и дополняется. Например, с октября 2011 г. установлена ПДК смолистых веществ в составе электролизной пыли выбросов производства алюминия в атмосферном воздухе населенных мест.

Другим важным гигиеническим нормативом являются ГН 2.1.6.2658–10, содержащие аварийные пределы воздействия (АВП) отравляющих веществ в атмосферном воздухе населенных мест, утвержденные постановлением Главного государственного врача РФ № 83 от 12 июля 2010 г. Согласно постановлению, гигиенические нормативы предназначены для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, деятельность которых связана с проектированием производственных зданий, технологических процессов, оборудования и вентиляции, расчетом площадей зон защитных мероприятий в районах размещения объектов уничтожения химического оружия и профилактикой неблагоприятного воздействия на здоровье населения, проживающего в зоне защитных мероприятий путем регламентирования времени пребывания человека в зоне химического заражения без средств индивидуальной защиты, а также для органов, уполномоченных осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор.

Технические нормативы выбросов устанавливаются техническими регламентами, например регламент «О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ», утвержденный Постановлением

Правительства РФ № 609 от 12 октября 2005 г. Данный регламент содержит технические требования к автомобильной технике и двигателям внутреннего сгорания. Объектами технического регулирования являются автомобильная техника, выпускаемая в обращение только на территории Российской Федерации, и установленные на ней двигатели внутреннего сгорания в части выбросов, а также топливо для таких двигателей. Автомобильную технику подразделяют на 5 экологических классов в зависимости от уровня выбросов. Соответствие автомобильной техники и установленных на ней двигателей требованиям настоящего регламента удостоверяет сертификат соответствия, выдаваемый в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Регламент содержит ссылки на Правила Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (Правила ЕЭК ООН).

Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» предусматривает понятие временно согласованных выбросов в случаях невозможности соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, имеющими источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, предельно допустимых выбросов (ст. 12). Следовательно, основная документация предприятий, имеющих стационарные выбросы, должна содержать план снижения выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и отчет о выполнении данного плана в целях достижения предельно допустимых выбросов (ПДВ). Сроки поэтапного достижения ПДВ устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации по представлению соответствующих территориальных органов специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха.

**2. Установление нормативов платы за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух.** Согласно ст. 28 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» за загрязнение окружающей природной среды выбросами вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и другие виды воздействия на него с физических и юридических лиц взимается плата в соответствии с законодательством Российской Федерации. Таким образом, осуществляется экономический механизм охраны атмосферного воздуха и реализация принципа «загрязнитель платит». Нормативы платы за выбросы содержатся в прил. 1 к Постановлению Правительства РФ «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления». Плата устанавливается за выброс 225 загрязняющих веществ стационарными источниками и 5 видов топлива передвижными источниками. Коэффициенты, учитывающие состояние атмосферного воздуха на разных территориях РФ (максимальный для Уральского экономического района, минимальный — для Дальневосточного), содержит прил. 2. Предусматриваются и дополнительные коэффициенты для городов и особо охраняемых природных территорий, в том

числе лечебно-оздоровительных местностей и курортов, а также для районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, Байкальской природной территории и зон экологического бедствия.

**3. Государственная регистрация загрязняющих и потенциально опасных веществ.** ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» уполномочивает Федеральный орган исполнительной власти в области охраны окружающей среды совместно с другими федеральными органами исполнительной власти осуществлять организацию регистрационных испытаний вредных (загрязняющих) и потенциально опасных веществ, которые оказывают или могут оказывать вредное воздействие на человека и окружающую среду, и их государственную регистрацию (ст. 13). В Российской Федерации функции по ведению Российского регистра потенциально опасных химических и биологических веществ выполняет Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор).

Государственная регистрация осуществляется на основе токсиколого-гигиенических и эколого-токсикологических исследований, гигиенической регламентации, гигиенических и экологических нормативов, разрабатываемых соответствующими профильными учреждениями и организациями, а также с учетом мер индивидуальной и коллективной защиты здоровья человека и окружающей среды при производстве и применении потенциально опасных химических и биологических веществ. Предприятия и иные хозяйствующие субъекты независимо от ведомственной принадлежности и форм собственности, организации и учреждения, расположенные на территории Российской Федерации, граждане, осуществляющие разработку, производство и применение, экспорт и импорт потенциально опасных химических и биологических веществ, несут в соответствии с законодательством РФ ответственность за несоблюдение установленною порядка юсу дарственной регистрации веществ.

**4. Получение разрешения на выброс и оказание вредного физического воздействия.** Выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарным источником допускается на основании разрешения, выданного территориальным органом федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды. Согласно Постановлению Правительства РФ № 183 от 02 марта 2000 г. «О нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него» форма разрешения на выбросы вредных (загрязняющих) веществ (за исключением радиоактивных веществ) в атмосферный воздух утверждается Министерством природных ресурсов и экологии РФ, а порядок выдачи и форма разрешений на выбросы радиоактивных веществ в атмосферный воздух Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору. Разрешением на выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух устанавливаются ПДВ и

другие условия, которые обеспечивают охрану атмосферного воздуха. За выдачу разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредные физические воздействия на атмосферный воздух уплачивается государственная пошлина в размерах и порядке, установленных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

**5. Экологическая экспертиза проектов предприятий и иных объектов, эксплуатация которых сопровождается загрязнением атмосферы.** Основы российского законодательства об экологической экспертизе в области охраны атмосферного воздуха заложены в ФЗ «Об экологической экспертизе» и в гл. 4 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха».

**6. Государственный учет вредных воздействий и их источников.** Согласно ст. 21 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», государственному учету подлежат юридические лица, индивидуальные предприниматели, имеющие источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и источники вредных физических воздействий на атмосферный воздух, а также количество и состав выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, виды и размеры вредных физических воздействий на него. Регламентация ведения государственного учета вредных воздействий на атмосферный воздух содержится в Положении о государственном учете вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников (утв. Постановлением Правительства РФ № 373 от 21 апреля 2000 г.). Основной задачей государственного учета вредных воздействий на атмосферный воздух является получение информации о количестве и составе выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух.

Организации ведут первичный учет состава и количества выбросов в атмосферный воздух вредных (загрязняющих) веществ, осуществляют определение состава и количества вредных (загрязняющих) веществ, выбрасываемых в атмосферный воздух, в соответствии с расчетными инструкциями, осуществляют определение видов и размеров вредных физических воздействий на атмосферный воздух, представляют в установленном порядке формы государственного статистического наблюдения за вредными воздействиями на атмосферный воздух и передают уполномоченным органам экстренную информацию о превышении в результате аварийных ситуаций установленных нормативов вредных воздействий на атмосферный воздух.

**7. Ведение мониторинга атмосферного воздуха.** Государственный мониторинг атмосферного воздуха, т. е. система наблюдений за состоянием атмосферного воздуха, его загрязнением и происходящими в нем природными явлениями, является составной частью государственного мониторинга окружающей среды и осуществляется федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды и другими органами исполнительной власти в пределах своей компетенции. Мониторинг атмосферного воздуха осуществляется как в районах интенсивного антропогенного воздействия, так и в районах, значительно удаленных от

источников загрязнения (фоновые наблюдения). Российская система мониторинга включена в Глобальную систему мониторинга окружающей среды (ГСМОС). Основная цель государственного и глобального мониторинга атмосферного воздуха сводится не только к оценке, но и прогнозу качества атмосферного воздуха.

К субъектам, осуществляющим наблюдение за состоянием окружающей природной среды, относятся Росгидромет и МПР РФ при участии других федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. Наблюдение осуществляется через систему стационарных и подвижных пунктов наблюдений, в том числе, постов, станций, лабораторий, центров, бюро, обсерваторий, расположенных в различных природно-климатических районах, городах и промышленных центрах и на водных объектах с различной антропогенной нагрузкой, средств наблюдений авиакосмического и морского базирования (государственная и ведомственные наблюдательные сети).

Государственный мониторинг атмосферного воздуха позволяет получать исходные данные для планирования природоохранных мероприятий, а также производить объективную оценку эффективности уже действующих мероприятий по охране окружающей среды. Данные, полученные в результате мониторинга, доступны для общественности, что обеспечивает реализацию конституционного права граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды.

Государственный мониторинг атмосферного воздуха регламентируется Постановлением Правительства РФ № 622 от 23 сентября 2000 г. «Об утверждении Положения о государственной службе наблюдения за состоянием окружающей природной среды».

**8. Инвентаризация выбросов вредных веществ, негативных физических воздействий и их источников.** Инвентаризация выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, вредных физических воздействий на атмосферный воздух и их источников — обязанность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, имеющих источники выбросов в атмосферный воздух. Материалы инвентаризации выбросов загрязняющих веществ входят в обязательный пакет документов для действующих предприятий, имеющих стационарные источники выбросов.

Инвентаризация воздействия на атмосферный воздух действующими объектами хозяйственной и иной деятельности крайне важна, так как на основе ее результатов устанавливаются источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, которые подвергаются государственному нормированию и учету (п. 2 ст. 22 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»). Порядок установления источников выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, подлежащих госучету и нормированию, устанавливается Приказом МПР РФ № 579 от 31 декабря 2010 г. «О Порядке установления источников выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, подлежащих государственному учету и нормированию. и

о перечне вредных (загрязняющих) веществ, подлежащих государственному учету и нормированию».

**9. Государственный надзор, производственный и общественный контроль в области охраны атмосферного воздуха.** Под государственным надзором (контролем) в области охраны атмосферного воздуха понимается деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями (далее – юридические лица, индивидуальные предприниматели) и гражданами требований российского законодательства в области охраны атмосферного воздуха.

Согласно Положению о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха (утв. Постановлением Правительства РФ № 31 от 15 января 2001 г.), Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и ее территориальные органы, а также органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды, осуществляют контроль:

- за соблюдением стандартов, нормативов, правил и иных требований охраны атмосферного воздуха, в том числе проведением производственного контроля за охраной атмосферного воздуха, а также установленных нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и временно согласованных выбросов, предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух и других условий, установленных разрешениями на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух и вредные физические воздействия на него;
- выполнением программ и мероприятий по охране атмосферного воздуха;
- осуществлением мер в соответствии с международными обязательствами РФ по охране атмосферного воздуха;
- выполнением заключений государственной экологической экспертизы;
- проведением инвентаризации выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и разработкой ПДВ и предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух;
- внедрением малоотходных и безотходных технологий в целях снижения уровня загрязнения атмосферного воздуха;
- осуществлением мероприятий по улавливанию, утилизации, обезвреживанию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, сокращению или исключению таких выбросов;
- проведением мероприятий по предупреждению и устранению аварийных выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, а также по ликвидации последствий его загрязнения;

- осуществлением учета вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников;

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

- обеспечением своевременного вывоза загрязняющих атмосферный воздух отходов с территорий объектов хозяйственной и иной деятельности на специализированные места складирования или захоронения таких отходов, а также на другие объекты хозяйственной и иной деятельности, использующие такие отходы в качестве сырья;

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

- проведением и эффективностью мероприятий по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух при неблагоприятных метеорологических условиях;

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

- наличием выданных в установленном порядке сертификатов, подтверждающих соответствие топлива требованиям охраны атмосферного воздуха, и сертификатов, подтверждающих соответствие содержания загрязняющих веществ в выбросах технических, технологических установок, двигателей, транспортных и иных передвижных средств и установок техническим нормативам выбросов;

- соблюдением иных требований законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха.

Государственный контроль осуществляется посредством организации и проведения проверок, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений. Постановление Правительства РФ № 31 от 15 января 2001 г. «Об утверждении положения о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха» и Приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования № 112 от 01 марта 2011 г. «Об утверждении инструкции по осуществлению государственного контроля».

С другой стороны, при осуществлении государственного контроля (надзора) в области охраны атмосферного воздуха, уполномоченные органы должны руководствоваться Федеральным законом «О защите прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ. Статья 3 данного закона устанавливает принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, среди

которых наиболее важными с точки зрения контроля за атмосферным воздухом являются следующие:

- проведение проверок в соответствии с полномочиями органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц;

- недопустимость проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами;

- разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), органов государственной власти субъектов РФ в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора), на основании федеральных законов и законов субъектов РФ.

Данный федеральный закон определяет такие понятия, как плановые и внеплановые, документарные и выездные проверки, осуществляемые представителями уполномоченных органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля.

Перечень объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю, утвержден Постановлением Правительства РФ № 285 от 31 марта 2009 г., в соответствии с которым Министерство природных ресурсов и экологии РФ утверждает списки конкретных объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и подлежащих федеральному государственному экологическому надзору.

Понятие **производственного контроля** в области охраны атмосферного воздуха включает контроль в области охраны атмосферного воздуха, проводимый непосредственно самим субъектом хозяйственной деятельности, имеющие источники вредного воздействия на атмосферный воздух, обязаны назначить ответственных за проведение производственного контроля в области охраны атмосферного воздуха и (или) организовать экологические службы.

Сведения об ответственных и (или) организации экологических служб на объектах хозяйственной и иной деятельности, а также результаты производственного контроля за охраной атмосферного воздуха предоставляются в соответствующий орган исполнительной власти, осуществляющий контроль в области охраны окружающей среды.

Субъектами общественного экологического контроля в области охраны атмосферного воздуха являются общественные объединения и иные некоммерческие организации в соответствии с их уставами, а также граждане. Результаты общественного контроля в области охраны атмосферного воздуха, представленные в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы

местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством.

### **6.3. ЗАЩИТА АТМОСФЕРЫ ОТ ВРЕДНЫХ ВОЗДЕЙСТВИЙ**

Развитие человеческой цивилизации порождает новые проблемы жизнедеятельности, связанные с обеспечением качества потребляемого воздуха предупреждением его шумовых и радиационных загрязнений, защитой космического пространства, сохранением климата.

Объектами правовой охраны и компонентами природной среды являются согласно Федеральному закону «Об охране окружающей среды» атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, которые тесно связаны друг с другом, образуя некое экологическое единство.

Под атмосферным воздухом в качестве предмета правового регулирования понимается жизненно важный компонент окружающей среды, представляющий собой естественную смесь газов атмосферы, находящуюся ад пределами жилых, производственных и иных помещений.

Атмосферный воздух служит основой климатических и погодных условий используется в качестве транспортной, звуковой коммуникации, является защитой от космических излучений и средой для выброса газообразных отходов.

Задачами в области охраны атмосферного воздуха являются регулирование общественных отношений в целях сохранения в чистоте и улучшения его состояния, предотвращение и снижение вредных химических, физических, биологических и иных воздействий на атмосферу, вызывающих неблагоприятные последствия для населения, народного хозяйства страны, растительного и животного мира, климата.

Законом запрещаются проектирование, размещение и строительство объектов хозяйственной и иной деятельности, функционирование которых может привести к неблагоприятным изменениям климата и озонового слоя Земли, ухудшению здоровья людей, уничтожению генетических фондов растений и животных, наступлению необратимых последствий для людей и окружающей природной среды.

Состояние воздуха внутри помещений не относится к предмету ведения природоохранного права и должно регулироваться трудовым, административным и иными смежными отраслями российского права.

В ст. 20 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» предусматривается, что атмосферный воздух в городских и сельских поселениях, на территориях промышленных организаций, а также в рабочих зонах производственных помещений, жилых и других помещениях не должен оказывать вредное воздействие на человека.

Критерии безопасности и безвредности для человека всего атмосферного воздуха, в том числе предельно допустимые концентрации химических,

биологических веществ и микроорганизмов в воздухе, устанавливаются санитарными правилами.

Нормативы предельно допустимых выбросов химических, биологических веществ и микроорганизмов в воздух утверждаются при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии указанных нормативов санитарным правилам.

В соответствии с базовым Федеральным законом от 04.05.1999 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» готовятся и принимаются иные акты законодательства РФ и субъектов РФ, которыми регулируется компетенция государственных и других органов в области охраны атмосферного воздуха, государственного учета вредных воздействий на него, наблюдения, контроля, разрешения спором и ответственности в области охраны атмосферного воздуха.

Объекты правового регулирования использования природных ресурсов и охраны окружающей среды представляют собой весьма разбросанный и трудноконтролируемый конгломерат предметов и явлений, а атмосферный воздух стоит среди них по сложности регулирования и степени разбросанности на первом месте. Поэтому внимание законодателя приковывается, прежде всего, к правовым основам государственного управления охраной атмосферного воздуха.

Правительством РФ приняты постановления: от 02.03.2000 № 182 «О порядке установления и пересмотра экологических и гигиенических нормативов качества атмосферного воздуха, предельно допустимых уровней физических воздействий на атмосферный воздух и государственной регистрации вредных (загрязняющих) веществ и потенциально опасных веществ»; от 21.04.2000 № 373 «Об утверждении Положения о государственном учете вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников». Минприроды России предусмотрены базовые нормативы платы за выброс в атмосферу загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников.

Органы государственной власти субъектов РФ в области охраны атмосферного воздуха регулируют передвижение транспортных средств на соответствующих территориях в целях уменьшения выбросов, информируют население о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении и выполнении программ улучшения его качества.

Правовой характер основных мер по защите воздуха от загрязнения, разграничение полномочий по осуществлению мониторинга, неотъемлемая связь атмосферного воздуха с другими компонентами природной среды предполагают объединение и разнообразие усилий граждан, общества, федеративного государства по совершенствованию правового, организационного, экономического механизма охраны атмосферного воздуха.

Трансграничный характер состояния, колебаний и передвижений атмосферного воздуха обуславливают необходимость принятия международных правовых мер по предупреждению его загрязнения и преодолению связанных с ним чрезвычайных экологических ситуаций.

Россия призвана быть вовне представителем своих субъектов, регионов и территорий по вопросам охраны воздуха и всей окружающей среды, подписывая и выполняя взятые на себя в соответствии с Конституцией РФ международные обязательства, отвечая за их безусловное выполнение.

По Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния от 13 ноября 1979 г., вступившей в действие на территории страны в 1983 г., в соответствии с Уставом ООП и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции.

Стороны договорились с целью разработки соответствующих национальных мероприятий и посредством обмена информацией, консультаций, научно-исследовательской деятельности и мониторинга координировать меры по борьбе с загрязнением воздуха.

Обращает на себя внимание констатация наличия своих и общих интересов. необходимость оценки последствий промышленного развития и предполагаемых расходов на борьбу с вредными выбросами, обмена метеорологическими, физико-химическими и биологическими данными, касающимися загрязнения и переноса воздуха.

Каждая договаривающаяся сторона, принимая во внимание результаты мониторинга, стоимость и эффективность местных и прочих мер, обязуется разрабатывать наилучшую политику и стратегию, включая системы регулирования качества воздуха, совместимую со сбалансированным развитием, в частности путем использования наилучшей имеющейся и экономически приемлемой малоотходной и безотходной технологии.

Согласно ст. 8 указанной Конвенции программа мониторинга основывается на системе как национальных, так и международных программ. Создание станций мониторинга и сбор данных осуществляются под национальной юрисдикцией стран, в которых расположены эти станции. Механизм совместной программы мониторинга окружающей среды разрабатывается на основе и с учетом существующих и будущих национальных, субрегиональных, региональных и других международных программ.

### **6.3.1. Ограничение вредных выбросов**

Основным направлением правовой защиты атмосферного воздуха признается установление государством предельно допустимых выбросов вредных веществ, а при необходимости ограничение и прекращение вредных выбросов в атмосферу посредством организационных, экономических, правовых и иных механизмов, которые применительно к атмосферному воздуху достаточно разнообразны и своеобразны.

Законодательством РФ устанавливаются нормативы выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, которые являются едиными для всей территории страны. С учетом природно-климатических особенностей и повышенной социальной ценности отдельных территорий (заповедников, заказников, национальных парков, курортных и иных рекреационных зон) могут устанавливаться более строгие нормативы предельно допустимых вредных воздействий на воздух.

Основные задачи в этой области заключаются в том, что нормативы предельно допустимых выбросов (ПДВ) вредных веществ стационарными и передвижными источниками загрязнения должны учитывать производственную мощность конкретных объектов и их совокупность в пределах города или иного населенного пункта так, чтобы сумма их выбросов с учетом перспектив развития данного района не привела к превышению вредных веществ в атмосферном воздухе.

Проекты конкретных индивидуальных производственных нормативов разрабатывают сами предприятия с учетом предложений органов местного самоуправления, научных учреждений, общественных объединений, мнения населения.

Конкретным предприятиям и организациям нормативы выбросов утверждают специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды и охраны атмосферного воздуха: в этой сфере общественных отношений аккумулируются саморегулирование организаций и осуществление государственного контроля, воплощаемые в общих правилах поведения.

Надлежащее регулирование атмосферного воздуха должно обеспечивать очищение его от взвешенных твердых загрязнений – мелких, различающихся между собой по размеру и химическому составу самых мелких частиц, которые не задерживаются в верхних дыхательных путях человека и попадают в его легкие вместе с осевшими на них вредными веществами, воздействуя на сердечно-сосудистую систему.

Всемирная организация здравоохранения отнесла такие частицы к самым пагубным для здоровья человека. Основными источниками загрязнения воздуха вредными микроэлементами в городах, где проживает более двух третей населения страны, являются выбросы автотранспорта, стройки, пыль с заасфальтированных дорог и участков.

Основные методы предупреждения этого пылевого загрязнения – установление видеоконтроля на стройках, пылеулавливающего оборудования на фабриках и заводах, автоматического инструментального замера на них выбросов взвешенных частиц, обязательного накрытия перевозимых на самосвалах и железнодорожных платформах сыпучих грузов, обеспечиваемых правовыми способами.

Основным загрязнителем в населенных пунктах является автомобильный транспорт, создающий в крупных городах неблагоприятную ситуацию из-за своих вредных выхлопов от двигателей внутреннего сгорания.

Поэтому при проектировании, производстве и эксплуатации автомобилей, самолетов, судов и других передвижных средств и установок разрабатываются и осуществляются меры по предотвращению и сокращению выбросов в атмосферу этими средствами и установками.

Количество вредных веществ, выбрасываемых транспортными средствами не должно превышать нормативов ПДВ. Все транспортные средства, находящиеся в эксплуатации, подвергаются контролю органами государственной инспекции безопасности дорожного движения и другими органами, ответственными за соблюдение ПДВ.

При планировании размещения и развития городов и иных поселений должны учитываться состояние в них атмосферного воздуха и прогнозы его изменения. Проектирование, застройка и реконструкция городов проводятся в соответствии с санитарно-гигиеническими правилами: должны приниматься меры к улучшению благоустройства и озеленению территорий населенных пунктов и производственных площадей.

Размещение в населенных пунктах отвалов, складирование промышленных отходов, производственного, бытового мусора, являющихся источниками загрязнения воздуха пылью, вредными газообразными веществами, сжигание отходов на территориях запрещаются, кроме случаев, когда сжигание осуществляется с соблюдением требований по охране атмосферного воздуха.

Органы государственной власти ряда субъектов РФ активно участвовали в подготовке и принятии нормативных правовых актов, необходимых для охраны атмосферного воздуха, в том числе путем подготовки, обсуждения, принятия, изменения и дополнения своих актов, которыми устанавливался мониторинг атмосферного воздуха.

Хотя законодательство об охране атмосферного воздуха, как и законодательство о животном мире, не предусматривается отдельно в Конституции РФ, где перечисляются вопросы ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, оно входит в законодательство об охране окружающей среды и предполагает осуществление совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов.

Российское право предусматривает регламентацию таких видов физических вредных воздействий на атмосферный воздух, как шумы и радиация. В отношении важнейших, имеющих непосредственную связь со здоровьем и жизнью человека общественных отношений по поводу таких воздействий осуществляется законодательное и иное правовое регулирование.

Нормативы предельно допустимых уровней шума, вибрации и иных вредных физических воздействий через атмосферу устанавливаются на уровне, обеспечивающем сохранение здоровья и трудоспособности людей, охрану растительного и животного мира, благоприятную для жизни окружающую среду.

Санитарными нормами регулируется уровень шума на территории жилой застройки, для санаторно-курортных и иных рекреационных зон. Распространение тяжелых транспортных и строительных средств, иных

современных технических устройств с сопутствующими их работе вредными звуковыми колебаниями атмосферного воздуха обуславливают необходимость установления пределов допустимого шума, усиления контроля и ответственности в этой области, а в ряде случаев и пересмотра норм.

В целях борьбы с производственными и иными шумами на городском уровне должны осуществляться: внедрение малошумных технологических процессов: улучшение конструкций транспортных средств и их эксплуатации, содержания железнодорожных и трамвайных путей, автомобильных дорог и уличных покрытий; размещение аэродромов и аэропортов, промышленных сооружений и оборудования на необходимом расстоянии от населенных пунктов и районов жилой застройки; улучшение планировки и застройки; надлежащее проектирование кварталов и домов, сооружение звукозащитных экранов: предупреждение и снижение бытовых шумов.

Вредным и порой опасным загрязнением атмосферного воздуха является радиационное загрязнение. Содержание радиоактивных веществ должно регулироваться не только в атмосфере, но и в земле и других элементах окружающей среды, продуктах питания, бытовых предметах.

Однако оно, прежде всего, подвергается регулированию применительно к атмосферному воздуху, поскольку через него осуществляется основное радиоактивное воздействие. Основным нормативным правовым актом в этой области является Федеральный закон от 09.01.1996 ФЗ «О радиационной безопасности населения».

Санитарные правила, нормы, гигиенические нормативы в области обеспечения радиационной безопасности утверждаются органами Роспотребнадзора. Здесь может быть велика роль общественного и муниципального контроля, особенно в период реализации утвержденного плана (ускоренной) строительства и реконструкции до 2020 г. более двух десятков блоков атомных станций в европейской части России.

Правила радиационной безопасности, регламентирующие требования к обеспечению технической безопасности при работах с радиоактивными веществами и другими источниками ионизирующего излучения, утверждаются федеральным органом исполнительной власти по атомному надзору.

Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в области обращения с источниками ионизирующего облучения, их проектирование, сооружение, изготовление для них технологического оборудования и средств радиационной защиты должны осуществляться только на основании специальных разрешений (лицензий), выданных государственными органами исполнительной власти, уполномоченными на ведение указанного специфического лицензирования, которое, при общей задаче сокращения чрезмерного вмешательства государства в предпринимательскую деятельность, может уменьшаться.

Такой же порядок установлен для работ в области добычи, производства, транспортирования, хранения, использования, обслуживания, утилизации и

захоронения источников ионизирующего излучения, влияющих на качество атмосферного воздуха.

Согласно п. 3 ст. 48 Федерального закона «Об охране окружающей среды» ввоз в целях хранения или захоронения радиоактивных отходов и ядерных материалов из других государств, затопление, отправка в целях захоронения в космическое пространство радиоактивных отходов и ядерных материалов запрещаются.

### **6.3.2. Воздействие на климат**

Человек воздействует на климат Земли различными способами проявлениями его хозяйственной и иной деятельности: проведением ядерных взрывов и других испытаний, полетами высотных самолетов, запусками космических аппаратов, производством и функционированием холодильных агрегатов и бытовых аэрозолей, иными доселе неизученными и не понятыми до конца явлениями.

Наиболее опасными загрязнителями являются промышленные выбросы. Ежегодно в атмосферу выбрасывается более 300 млн. т окиси и двуокиси серы, 50 млн. т окиси азота, 300 тыс. т свинца: к ним присоединяются продукты сгорания топлива на транспорте каждый автомобиль выбрасывает за год 1 кг свинца, воздушный лайнер за 7 часов полета сжигает 35 т кислорода, необходимого для образования озона.

Установлены в результате промышленной деятельности изменения климата, сокращения ледовой поверхности в Арктике, Гренландии, Антарктике, которые могут повлечь повышение уровня Мирового океана и затопление низменных побережий островов и материков, аномально теплые зимы, которые уже наблюдаются повсеместно в начале XXI в.

В проблеме понимания значения и сохранения климата может и должно проявиться не только эгоистическое, антропоцентрическое, но планетарное, глобальное мышление человечества, общества и каждой личности.

Наука и технический прогресс способны выработать рекомендации по сокращению вредных для климата выбросов, в том числе полученных от сжигания полиэтилена и других химических материалов. В Великобритании премьер-министром объявлен призыв бороться с полиэтиленовыми пакетами путем их замены, им в этом деле подается личный пример, подхваченный единомышленниками: важны правовые меры предупреждения изменений климата.

Присутствие России в мировом сообществе, осознание себя его частью и понимание общей судьбы на своей земле (согласно Преамбуле Конституции РФ) предполагают активное участие страны в международном сотрудничестве и включение, имплементацию соответствующих международных рекомендаций и требований в российское право.

Проблемы потепления климата обсуждались уже в 1926 г. в Париже и в 1936 г. в Берне. В 1977 г. Программой ООН по окружающей среде был принят

Мировой план действий по озоновому слою, предусмотревший необходимость изучения воздействия его и его разрывов на ультрафиолетовую радиацию и на заболеваемость людей и других организмов. Документ свидетельствовал о привлечении внимания к естественно-научной проблеме, обуславливающей поиски соответствующих правовых решений.

В 1985 г. в Вене состоялась конференция, принявшая 22 марта Конвенцию об охране озонового слоя: был установлен список веществ, отрицательно влияющих на озоновый слой, и принято решение о взаимном информировании государств о производстве и использовании этих веществ, о принимаемых мерах; впервые официально заявлялось о пагубном воздействии изменений озонового слоя на здоровье людей и о том, что меры по охране озона не могут ограничиваться рамками отдельных государств либо их групп, а требуют международного сотрудничества.

Обязательства по ограничению выбросов диоксида углерода в атмосферу зафиксированы в Киотском протоколе к Рамочной конвенции ООН об изменении климата от 11 декабря 1997 г., который был задуман как инструмент коллективного старта и ответа на возможность потепления климата. В первом десятилетии XXI в. продолжаются попытки предупредить существенные изменения климата.

Предупреждение опасных изменений климата Земли на деле обеспечивается: организацией наблюдения, учета и контроля изменения его состояния под влиянием хозяйственной деятельности и иных процессов; установлением и соблюдением нормативов предельно допустимых выбросов вредных веществ, воздействующих на состояние климата; регулированием производства и использования в быту химических веществ, разрушающих озоновый слой; применением мер юридической ответственности за нарушения этих требований.

Сыграла свою роль и международная Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду от 10 декабря 1976 г., в которой отразилась обеспокоенность человечества состоянием и климатом нашей планеты.

В 1979 г. состоялась первая конференция по климату, в 1992 г. вторая, на которых принимались рекомендации с размышлениями о причинах цикличности земного климата и способах его стабилизации. В 1988 г. ООН одобрила программу по климату, а 9 мая 1992 г. была принята Рамочная конвенция ООН об изменении климата.

На 64 сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 2009 г. по личной инициативе Генерального секретаря ООН прошел саммит по изменению климата; после пленарного заседания состоялось восемь закрытых круглых столов, в результате чего было выпущено резюме Генерального секретаря ООН. На этих мировых форумах принимались документы и нормативного характера.

Речь, в том числе идет о стабилизации выбросов парниковых газов, чтобы их содержание в атмосфере не превышало 450 ед. на млн. По мнению

специалистов, если будет превышен порог в 550 частиц, то изменения климата станут необратимыми.

Заинтересованное в сохранении земной среды обитания человечество видит порой в деятельности, направленной против изменений климата, покушение на интересы различных стран прибрежных и материковых, на энергетику и страхование рисков, конкурентоспособность бизнеса, неконтролируемую миграцию, систему жилищно-коммунального хозяйства, судьбу рынка угледобывающей промышленности и теплоцентралей.

Для России, кроме перечисленного, это может означать подтаивание вечной мерзлоты, увеличение частоты и масштаба наводнений, расчистку Северного морского пути, уменьшение отопительного периода, продвижение на север южных культур.

В ряде государств реализуются международные рекомендации и принимаются некоторые решения по сохранению околоземного космического пространства, влияющего на обеспечение надлежащего климата Земли.

17 декабря 2009 г. Президентом РФ подписано распоряжение № 861-рп «О Климатической доктрине Российской Федерации», предусматривающей энергосбережение объектов жилищно-коммунального хозяйства.

## **ГЛАВА 7. ПОНЯТИЕ И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ И ОБЪЕКТОВ**

К землям особо охраняемых природных территорий относятся земли государственных природных заповедников, в том числе биосферных, государственных природных заказников, памятников природы, национальных парков, дендрологических парков, ботанических садов, территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, а также земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов (ст. 95 ЗК РФ).

### **7.1. ВИДЫ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ**

**1. Государственные природные заповедники** (ст. 6–9 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ). Они расположены на землях природно-заповедного фонда. Ими являются изъятые полностью из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и объекты (земля, вода, недра, растительный и животный мир), имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение как образцы естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира. Они имеют 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.

Земля, воды, недра государственных природных заповедников со всеми находящимися в их пределах объектами растительного и животного мира, историко-культурными и другими объектами недвижимости полностью и безвозмездно предоставляются заповедникам – в бессрочное (постоянное) пользование.

Имущество государственных природных заповедников является федеральной собственностью. Изъятие земельных и водных участков, приватизация и передача в аренду или залог земель и других природных ресурсов заповедников, а также приватизация расположенных на их землях объектов недвижимости (в том числе жилых домов и квартир, зданий, сооружений) запрещается.

*На государственные природные заповедники возлагаются следующие задачи:*

- осуществление охраны природных территорий в целях сохранения биологического разнообразия и поддержания в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов;

- организация и проведение научных исследований, включая ведение летописи природы;
- осуществление экологического мониторинга в рамках общегосударственной системы мониторинга окружающей среды;
- экологическое просвещение, участие в государственной экологической экспертизе проектов и схем размещения хозяйственных и иных объектов;
- содействие в подготовке научных кадров и специалистов в области охраны окружающей среды.

Государственный природный заповедник учреждается постановлением Правительства РФ с согласия субъектов РФ на отнесение его земель к объектам федеральной собственности.

Решение об образовании охранной зоны заповедника принимается органом исполнительной власти субъекта РФ.

На территории природного заповедника запрещается любая деятельность, противоречащая режиму, установленному в Положении о нем.

На территории заповедников допускается деятельность, которая направлена:

- 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 поселениям; осуществление экологического мониторинга; выполнение научно-исследовательских задач; ведение эколого-просветительской работы; осуществление контрольно-надзорных функций.

В заповедниках могут выделяться участки, на которых исключается всякое вмешательство человека в природные процессы. Размеры этих участков определяются исходя из необходимости сохранения всего природного комплекса в естественном состоянии.

Статус государственных природных биосферных заповедников имеют государственные природные заповедники, которые входят в международную систему биосферных резервов, осуществляющих глобальный экологический мониторинг. Положение о них утверждается государственными органами.

Государственные природные заповедники являются юридическими лицами и финансируются за счет средств федерального бюджета.

**2. Национальные парки** (ст. 12–17 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ). Они размещены на землях природно-заповедного фонда (ст. 95 ЗК РФ). Национальные парки являются природоохранными, эколого-просветительскими учреждениями федерального значения, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и которые предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма.

Земли и другие природные объекты закрепляются за ними в бессрочное (постоянное) пользование.

В отдельных случаях в границах национальных парков могут находиться земельные участки других пользователей земли.

Основными задачами национальных парков являются:

- сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов;
- сохранение историко-культурных объектов;
- создание условий для регулируемого туризма и отдыха;
- разработка и внедрение научных методов охраны природы и экологического просвещения;
- осуществление экологического мониторинга;
- восстановление нарушенных природных и историко-культурных комплексов и объектов.

Национальные парки учреждаются по постановлению Правительства РФ с согласия субъектов РФ.

На территории национальных парков устанавливается дифференцированный режим с учетом их природных, историко-культурных и иных особенностей, для чего выделяются различные 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 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 (палаточных лагерей, иных объектов туристского сервиса и т.п.); хозяйственного назначения, в пределах которой осуществляется хозяйственная деятельность, необходимая для обеспечения функционирования национального парка.

На территориях национальных парков запрещается любая деятельность, которая противоречит установленному для них правовому режиму.

Национальные парки являются юридическими лицами и финансируются за счет федерального бюджета.

**3. Природные парки** (ст. 18–21 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ). Они находятся на землях природно-заповедного фонда.

Природные парки являются природоохранными рекреационными учреждениями, находящимися в ведении субъектов РФ, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и предназначенными для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях.

Территории природных парков располагаются на землях, предоставленных им в бессрочное (постоянное) пользование, в отдельных случаях – на землях иных пользователей.

На природные парки возлагаются следующие задачи: сохранение природной среды, природных ландшафтов; создание условий для отдыха (в том числе массового) и сохранение рекреационных ресурсов; разработка и внедрение эффективных методов охраны природных парков и поддержание экологического баланса в условиях рекреационного использования территорий природных парков.

Решение об образовании природных парков принимают исполнительные органы государственной власти субъектов РФ по представлению специально уполномоченных на то органов и по согласованию с органами местного самоуправления.

Природные парки являются юридическими лицами и финансируются за счет средств субъектов РФ.

На территориях природных парков устанавливаются различные режимы охраны и использования в зависимости от экологической и рекреационной ценности природных участков. На их землях могут быть выделены различные функциональные зоны (природоохранные, рекреационные, агрохозяйственные и др.).

**4. Государственные природные заказники** (ст. 22–24 Федерального закона от 12.03.1995 № 33-ФЗ). Они расположены на землях природно-заповедного фонда. Государственными природными заказниками являются территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса. Заказники могут быть федерального, регионального значения и субъектов РФ. Они могут иметь различный профиль: комплексный (ландшафтный), предназначенный для сохранения и восстановления природных комплексов (природных ландшафтов); биологический (ботанический и зоологический), предназначенный для сохранения и восстановления редких и исчезающих видов растений и животных, в том числе ценных видов в хозяйственном, научном и культурном отношении; палеонтологический, предназначенный для сохранения ископаемых объектов; гидрологический (болотный, озерный, речной, морской), предназначенный для сохранения и восстановления ценных водных объектов и комплексов неживой природы.

Подчиненность и порядок финансирования государственных природных заказников федерального, регионального значения и субъектов РФ определяется органами исполнительной власти соответствующих субъектов РФ.

На территориях заказников постоянно или временно запрещается или ограничивается любая деятельность, если она противоречит целям создания заказников или причиняет вред природным комплексам и их компонентам.

Задачи и особенности режима конкретного заказника определяются Положением о нем, утвержденном специально уполномоченными на то органами.

**5. Памятники природы** (ст. 25–27 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ). Земли, занятые памятниками природы, относятся к землям природно-заповедного фонда. Памятниками природы являются уникальные, невозполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения. Памятники природы могут быть федерального, регионального значения и субъектов РФ.

Цель объявления указанных объектов памятниками природы – полное изъятие их из хозяйственного использования.

Особенности правового режима земель, занятых памятниками природы, прежде всего определяются классификацией этих памятников: небольшие урочища (рощи, озера, участки долин и побережий, достопримечательные горы и т.д.); отдельные объекты (редкие и опорные геологические обнажения, эталонные участки месторождений полезных ископаемых, водопады, пещеры, минеральные источники, живописные скалы, метеоритные карьеры, отдельные редкие или исторически ценные деревья и т.п.).

Особенности правового режима памятников природы выражаются в следующем:

- памятники природы имеют различный правовой статус в зависимости от своей уникальности, научной или эстетической ценности и подразделяются на памятники федерального, регионального (субъектов РФ) и местного значения; каждый памятник удостоверяется особым правовым документом – паспортом, в котором закрепляются правила содержания памятника;

- каждый памятник обозначается на местности знаками в соответствии с границами, нанесенными на карту пользователей земли;

- на территории расположения памятника природы запрещается, всякая деятельность, угрожающая их сохранности.

Землепользователи, на участках которых находятся памятники природы, принимают на себя обязательства по обеспечению режима их охраны.

**6. Дендрологические парки и ботанические сады** (ст. 28–30 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ). Они расположены на землях природно-заповедного фонда. 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. Территории дендрологических парков и ботанических садов предназначаются только для выполнения их прямых задач и передаются в бессрочное (постоянное) пользование дендрологическим паркам, ботаническим садам, а также научно-исследовательским или образовательным учреждениям, в ведении которых они находятся.

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

Территории дендрологических парков и ботанических садов могут быть разделены на различные функциональные зоны: экспозиционную, посещение которой разрешается их администрацией; научно-экспериментальную, доступ в которую имеют научные сотрудники; административную.

Задачи, научный профиль, юридический статус, организационное устройство, особенности режима конкретного дендрологического парка и ботанического сада определяются положениями, утвержденными для них соответствующими органами исполнительной власти, принявшими решения об их образовании.

**7. Земли природоохранного назначения.** В состав земель природно-заповедного фонда включаются земельные участки с природными комплексами и объектами, имеющими особое экологическое, научное, эстетическое, культурное и рекреационное значение. К ним относятся земли водоохраных зон, рек и водоемов, запретных и нерестоохранных полос; занятые лесами, выполняющими защитные функции; земли зон, округов санитарной охраны; занятые уникальными типичными и редкими ландшафтами; занятые противоэрозийными и полезащитными лесонасаждениями; другие земли, выполняющие природоохранные функции (ст. 97 ЗК РФ).

На землях природоохранного назначения допускается по согласованию со специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей среды ограничение хозяйственной деятельности при условии соблюдения установленного режима охраны этих земель.

В местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп законами РФ и субъектов РФ устанавливается порядок использования земель природоохранного назначения, обеспечивающий сохранение необходимых условий для жизни и осуществления хозяйственной деятельности этих народов и этнических групп.

**8. Земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов.** К этим землям относятся земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов, обладающие природными лечебными ресурсами (месторождениями минеральных вод, лечебных грязей, рапой лиманов и озер), благоприятным климатом и иными природными факторами и условиями, которые используются или могут использоваться для профилактики и лечения заболеваний. К ним относятся земли курортных зон и лечебно-оздоровительных местностей, т.е. земли, обладающие природными лечебными свойствами, минеральными источниками, залежами лечебных грязей, климатическими и иными условиями, благоприятными для профилактики и лечения заболеваний и для отдыха населения (ст. 96 ЗК РФ).

Цель придания специального правового статуса данным землям – особая их охрана для сохранения природных свойств и лечебных средств курортов и лечебно-оздоровительных местностей, для профилактики и лечения населения. Согласно Федеральному закону от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» природными лечебными ресурсами являются минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, другие природные объекты и условия, используемые для лечения и профилактики заболеваний и организации отдыха.

Лечебно-оздоровительная местность – это территория, обладающая природными лечебными ресурсами и пригодная для организации лечения и профилактики заболеваний, а также для отдыха населения.

Курорт – это освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях особо охраняемая территория, располагающая природными лечебными ресурсами и необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры.

Курорт как природно-ландшафтный комплекс и его земельная территория могут включать в себя все или почти все категории и виды земель, входящих в земельный фонд России. На его землях находятся, как правило, санаторно-курортные учреждения, но также и земли других ведомств. Однако на земельные участки некурортного назначения, если они расположены на территории курорта, распространяется режим последнего в части, предусматривающей соблюдение определенного рода обязанностей по сохранению природных лечебных ресурсов.

Для предохранения земель оздоровительного назначения от порчи, загрязнения и преждевременного истощения в лечебно-оздоровительных местностях и курортах устанавливаются округа санитарной (горно-санитарной) охраны, в которых выделяется до трех зон.

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 запрещается размещение объектов и сооружений, не связанных непосредственно с созданием и развитием сферы курортного лечения и-отдыха, а также проведение работ, загрязняющих окружающую 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 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.

Земельные участки, на которых устанавливаются указанные зоны, за исключением первой, у землепользователей не изымаются, но в их пределах вводится особый режим использования земель, ограничивающий или запрещающий те виды деятельности, которые несовместимы с целями установления зон.

**9. Земли рекреационного назначения.** К землям рекреационного назначения относятся земли, предназначенные и используемые для организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности населения. В их состав входят выделенные в установленном порядке участки земли, на которых находятся дома отдыха, пансионаты, кемпинги, турбазы и т.д. (ст. 98 ЗК РФ).

Данные земли можно подразделить на три основных вида:

- земельные участки, занятые территориями учреждений для отдыха (санаториями, пансионатами, домами отдыха, туристическими базами, пионерскими и спортивными лагерями и т.п.);

- земли, по которым проходят учебно-туристские тропы, маркированные трассы, расположенные вне земель оздоровительного назначения. Они выделяются по согласованию с пользователями земель и могут подлежать изъятию;

- земли пригородных зеленых зон и земельные массивы, находящиеся за пределами городской черты, занятые зелеными насаждениями, выполняющими защитные и санитарно-гигиенические функции, являющиеся местом отдыха населения.

**10. Земли историко-культурного назначения.** К землям историко-культурного назначения относятся земельные участки:

- памятников истории и культуры, в том числе археологических объектов и структур;

- организации хранения памятников истории и культуры (музеев-усадьб, музеев-заповедников и других музеев);

- достопримечательных мест, нахождения исторических промыслов, производств и ремесел; исторических поселений;

- военных и гражданских захоронений (ст. 99 ЗК РФ).

Это земельные участки, на которых расположены памятники истории и культуры, достопримечательные места, в том числе объявленные историко-культурными заповедниками (музеями-заповедниками). К ним относятся также земли, занятые предприятиями и объектами, с которыми связано существование традиционных народных художественных промыслов, ремесел и иного прикладного искусства.

Правовой статус данных земель специфичен тем, что:

• земли историко-культурного назначения используются в особом режиме, устанавливаемом в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ;

- не допускается изъятие этих земель для нужд, противоречащих их основному целевому назначению, и любая деятельность, не соответствующая установленному режиму их использования;

- отдельные земли историко-культурного назначения могут быть полностью изъяты из хозяйственного использования, включая земли, на которых расположены историко-культурные объекты, подлежащие исследованию и консервации. Такое изъятие допускается в соответствии с федеральным законодательством России и субъектов РФ.

**11. Особо ценные земли.** К ним относятся земельные участки, в границах которых имеются природные и историко-культурные объекты, представляющие особую научную, историко-культурную ценность (типичные или редкие ландшафты, культурные ландшафты, сообщества растительных и животных организмов, редкие геологические образования, виды растений и животных, стационарные опытные участки научно-исследовательских учреждений) (ст. 100 ЗК РФ).

На собственников, владельцев, пользователей и арендаторов таких земельных участков возлагаются обязанности по их сохранению. Сведения об особо ценных землях должны указываться в земельнокадастровой, землеустроительной, градостроительной и лесоустроительной документации, правоустанавливающих документах владельцев земли.

## ГЛАВА 8. ПРАВООТНОШЕНИЯ И ОХРАНА В СФЕРЕ ПОЛЬЗОВАНИЯ ЖИВОТНЫМ МИРОМ

Неотъемлемым элементом природной среды и объектом использования и правовой охраны является животный мир – совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию России и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ. Актуальными задачами становится обеспечение экологического правопорядка при генноинженерной деятельности, развитии племенного животноводства и биотехнологий.

После длительных дискуссий принят Федеральный закон от 24.07.2009 №209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Объектами правового регулирования являются:

- биологическое разнообразие животного мира разнообразие объектов животного мира в рамках одного вида, между видами и в экологических системах;

- генетические ресурсы животного мира часть биологических ресурсов, включающая генетический материал животного происхождения, содержащие функциональные единицы наследственности;

- устойчивое использование объектов животного мира – такое использование, которое не приводит в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия животного мира и при котором сохраняется способность животного мира к воспроизводству и устойчивому существованию.

Использование и охрана животного мира предусматривается:

Хартией экономических прав и обязанностей государств от 12 декабря 1974 г.;

Конвенцией о биологическом разнообразии от 5 июня 1992 г. (ратифицирована Федеральным законом от 17.02.1995 № 16-ФЗ);

Международной конвенцией по предотвращению загрязнения с судов от 2 ноября 1973 г. (присоединение к этой конвенции осуществлено постановлением Совета Министров СССР от 30.09.1983 № 947);

Временной конвенцией о сохранении котиков северной части Тихого океана от 9 февраля 1957 г. (ратифицирована Президиумом Верховного Совета (СССР 27 сентября 1957 г.);

Конвенцией о сохранении запасов анадромных видов в северной части Тихого океана от 11 февраля 1992 г. (ратифицирована постановлением Верховного Совета РФ от 04.11.1992 № 3799-1);

Конвенцией о сохранении ресурсов минтая и управлении ими в центральной части Берингова моря от 10 июня 1994 г. (ратифицирована Федеральным законом от 17.12.1994 № 61-ФЗ);

Соглашением между Правительством СССР и Правительством Японии по ведению рыбопромысловых операций от 7 июня 1975 г.

Заключены также многочисленные двусторонние соглашения между Правительством РФ и правительствами других государств о сотрудничестве в области биоразнообразия и иных аспектов охраны окружающей природной среды. Например: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в области охраны, регулирования и воспроизводства живых водных ресурсов в пограничных водах рек Амур и Уссури от 27 мая 1994 г.; Соглашение между Правительством СССР и Правительством Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве в борьбе с загрязнением в Беринговом и Чукотском морях в чрезвычайных ситуациях от 11 мая 1989 г.; Конвенция между Правительством СССР и Правительством Соединенных Штатов Америки об охране перелетных птиц и среды их обитания от 19 ноября 1970 г.; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан по экологии и природопользованию на территории комплекса «Байконур» и условиях его аренды Российской Федерацией от 4 октября 1997 г.; и др.

## **8.1. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ЮРИДИЧЕСКИЕ СПОСОБЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Как и в отношении других природных ресурсов, на правовую охрану животного мира существенное влияние оказывают формы собственности на объекты животного мира. Согласно фаунистическому законодательству РФ в пределах Российской Федерации животный мир является государственной собственностью.

В соответствии со ст. 48 Федерального закона «О животном мире» граждане Российской Федерации, чье существование и доходы полностью или частично основаны на традиционных системах жизнеобеспечения их предков, включая охоту, рыболовство и собирательство, имеют право на применение традиционных методов добывания объектов животного мира, если такие методы прямо или косвенно не ведут к снижению биоразнообразия, не сокращают численность и устойчивое воспроизводство объектов животного мира, не нарушают среду их обитания и не представляют опасность для человека.

В условиях становления рыночной экономики возрастает значение механизма экономического регулирования использования и охраны объектов животного мира, который включает: учет и экономическую оценку объектов животного мира; бюджетное финансирование мероприятий по охране и воспроизводству объектов животного мира; экономически обоснованную систему штрафов и исков за нарушение законодательства РФ об охране и использовании животного мира; целенаправленное использование средств, получаемых от реализации конфискованных орудий незаконного добывания

объектов животного мира, а также добровольных взносов граждан и юридических лиц.

Сохранение животного мира обеспечивается и юридическими способами: возможностью и необходимостью применения мер административной ответственности, наносящими ущерб охраняемым видам животных, занесенных в Красную книгу;

- уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения животных, занесенных в Красную книгу, или уничтожение их кладок, жилищ и другие действия, которые могут привести к их гибели, сокращению численности или нарушению среды обитания, либо добывание животных с нарушением условий, указанных в разрешении на добывание;

- нарушение правил охоты, рыболовства и охраны рыбных запасов, а также правил осуществления других видов пользования животным миром;

- грубое нарушение правил охоты; нарушение правил китобойного промысла.

В гл. 26 УК РФ («Экологические преступления») содержится ряд статей, касающихся биоразнообразия и живых природных ресурсов, которые становятся квалифицирующими признаками составов преступлений. Статья 246 УК РФ устанавливает ответственность за нарушение правил охраны окружающей среды при производстве различных работ, если это повлекло массовую гибель животных.

В ст. 250 УК РФ говорится о загрязнении вод или ином изменении их природных свойств, если это повлекло причинение существенного вреда животному миру, в частности рыбным запасам. Если речь идет о массовой гибели животных или о совершении действия на территории заповедников или заказников, то ответственность серьезно усилена: в ст. 252 УК РФ выделяется причинение существенного вреда животному миру, водным биологическим ресурсам.

Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов, если она связана с причинением крупного ущерба, производится в местах нереста или на миграционных путях к ним. на территории заповедника, с применением самоходного плавсредства, взрывчатых и т.п. веществ, рассматривается как преступление (ст. 256 УК РФ). В ч. 2 ст. 256 УК РФ устанавливается ответственность за незаконную добычу котиков, морских бобров или иных морских млекопитающих в открытом море или в запретных зонах.

## **8.2. УПРАВЛЕНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ЖИВОТНОГО МИРА**

Особенности управления в области охраны животного мира вытекают из понимания отличия животного мира от объектов животного мира, из уяснения правомочий собственников и пользователей животного мира.

Объекты животного мира, изъятые из среды обитания (сельскохозяйственные и другие одомашненные животные; дикие животные,

содержащиеся в неволе), могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности; отношения по владению, пользованию и распоряжению ими как имущественные отношения регулируются гражданским законодательством и Федеральным законом «О животном мире».

Правила, сроки и перечни орудий и способов добывания объектов животного мира, разрешенных к применению, разрабатываются специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания и утверждаются Правительством РФ или органом исполнительной власти субъекта РФ. Как правило, запрещается применение ногозахватывающих капканов, за исключением случаев, предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Влияние государственно-общественно-частного партнерства на сохранение животного мира становится не столько теоретической, сколько практической задачей.

Общественные охотничьи и рыболовные инспекции при соответствующих государственных органах, получившие в нашей стране и за рубежом развитие, правовое оформление и признание во второй половине XX в., неоднократно рассматривались как оптимальное сочетание государственных и общественных начал в обеспечении надлежащей охраны среды и организации рационального природопользования.

Распространены государственные, территориальные, местные программы: о сохранении гнездовой серой цапли и среды обитания бобров: об очистке притоков рек Томь, Кама, Урал. Москвы-реки; «Соболь», «Бурый медведь», «Рысь», «Лось». При реализации любого уровня программ важны привлечение вкладчиков, средств загрязнителей, лиц, использующих объекты животного мира и среду их обитания, а также осуществление комплексного, экосистемного подхода, обеспечивающего сохранение всех полезных объектов животного мира.

В постоянно меняющемся мире научно-технического прогресса фаунистические функции постоянно трансформируются, перераспределяются. Специфика управления в области охраны животного мира обусловлена

К федеральному ведению могут относиться объекты животного мира: редкие и находящиеся под угрозой исчезновения, а также занесенные в Красную книгу РФ; отнесенные к особо охраняемым, ценным в хозяйственном отношении; обитающие на особо охраняемых природных территориях федерального значения; естественно мигрирующие на территории двух и более субъектов РФ; населяющие территориальное море, континентальный шельф и исключительную экономическую зону РФ: подпадающие под действие международных договоров РФ.

Отношения по владению, пользованию и распоряжению объектами животного мира регулируются законодательством, охватываемым понятием «природопользование» и «охрана окружающей среды» (совместная

компетенция), и гражданским законодательством (ведение Российской Федерации).

### **8.3. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ**

**Граждане и юридические лица могут осуществлять различные виды пользования объектами животного мира:**

- охоту ружейную, самоловную, псовую, с ловчими птицами, выслеживание с целью добычи, преследование и саму добычу диких зверей и птиц;

- рыболовство, включая добычу водных беспозвоночных и морских млекопитающих, морское, морское' прибрежное, озерно-речное, промыт\* ленное, спортивное;

- использование и извлечение полезных свойств жизнедеятельности почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей растений (жуков, бабочек, муравьев, пчел);

- изучение и исследование животного мира в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных и эстетических целях с изъятием либо без изъятия из среды обитания (наблюдение, мечение, фотографирование без специального разрешения, бесплатно);

- получение продуктов жизнедеятельности объектов животного мира (гагачьего пуха, меда, воска).

**Лица, использующие объекты животного мира, имеют право:**

- пользоваться такими объектами, предоставленными для этих целей;

- пользоваться без разрешения объектами животного мира, приобретенными для расселения на закрепленной территории, если эти объекты животного мира содержатся в полувольных условиях;

- собственности на добытые объекты животного мира и продукцию.

- вести подсобное хозяйство, включая переработку продукции, полученной в процессе осуществления разрешенных видов пользования животным миром, и производить изделия из объектов животного мира.

**В арсенале прав пользователей также их возможности:**

- на предоставленных в пользование территориях получать земельные участки в производственных и иных целях в порядке, установленном гражданским, земельным, водным и лесным законодательством;

- возводить на них постоянные или временные постройки, сооружения и дороги, необходимые для осуществления хозяйственной деятельности, связанной с использованием животным миром;

- оказывать воздействие на среду обитания животного мира, улучшающее его состояние (но согласованию с землевладельцами, владельцами земель лесного фонда, специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания);

- предъявлять иски за ущерб, причиненный неправомерными действиями, повлекшими за собой гибель объектов животного мира, ухудшение среды их обитания, необоснованное ограничение права пользования животным миром, права собственности на полученную продукцию, а также в случаях прекращения права пользования животным миром при изменении статуса земель с учетом упущенной выгоды.

**Наряду с правами пользователя животным миром обязаны:**

- осуществлять указанные в лицензии виды пользования животным миром;
- соблюдать установленные правила, нормы и сроки пользования животным миром;
- применять при пользовании животным миром способы, не нарушающие целостности естественных сообществ:
- не допускать разрушения или ухудшения среды обитания объектов животного мира;
- осуществлять учет и оценку состояния используемых объектов животного мира, а также оценку состояния среды их обитания;
- проводить необходимые мероприятия по охране и воспроизводству объектов животного мира, в том числе редких и находящихся под угрозой исчезновения;
- оказывать помощь государственным органам в осуществление и охраны животного мира;
- применять при пользовании животным миром гуманные способы.

При осуществлении имущественных прав на животных не допускается жестокое обращение с ними, противоречащее принципам гуманности.

Согласно ст. 241 ГК РФ в случаях, когда собственник домашних животных обращается с ними в явном противоречии с установленными на основании закона правилами и принятыми в обществе нормами гуманного отношения к животным, эти животные могут быть изъяты у собственника путем их выкупа лицом, предъявившим соответствующее требование в суд. Цена выкупа определяется соглашением сторон, а в случае спора судом.

Отношения людей и животных, изъятых из окружающей среды, неоднократно подвергались обсуждению в российском обществе, в союзах и обществах охраны животных, собаководов, любителей кошек, голубей: уголовная ответственность за жестокое обращение с животными уже предусматривается в ст. 245 УК РФ, которая применяется крайне редко.

В субъектах РФ, в крупных городах, муниципальных образованиях принимаются и действуют законы о правилах содержания в квартирах и выгула на улицах, площадях и скверах собак и кошек, недопущении к ним жестокого обращения, создании условий для передержек и домов для бездомных и отбившихся диких животных.

Гуманное отношение к животным и правовая охрана животного мира должны быть конкретными и поэтому включать установление ограничений и запретов на использование объектов животного мира, предусматривать сохранение среды их обитания, переселение, гибридизацию и регулирование

численности. Юридические и физические лица должны принимать меры по предотвращению заболеваний и гибели объектов животного мира при проведении сельскохозяйственных работ (агротехнических, биологических мероприятий), эксплуатации ирригационных и мелиоративных систем, транспортных средств, линий связи и электропередачи, трубопроводов, применении химических препаратов защиты растений.

Запрещается выжигание растительности, хранение и применение ядохимикатов, удобрений, опасных для животного мира сырья и отходов, без осуществления мер, гарантирующих предотвращение заболеваний и гибели объектов животного мира и ухудшения среды их обитания. В целях уменьшения воздействия на животный мир применение химических препаратов защиты растений и других препаратов должно сочетаться с осуществлением агротехнических и биологических мероприятий. К сожалению, эта норма носит в основном рекомендательный характер, хотя в КоАП РФ и УК РФ предусматриваются наказания за нарушения этих требований, которые применяются не часто.

Особенно важно предотвращение заболеваний и гибели при акклиматизации диких и домашних животных регулируется численность отдельных объектов животного мира. Такое регулирование должно осуществляться способами, исключающими мучения и причинение вреда другим объектам животного мира. Все это допускается лишь при наличии заключения компетентных научных организаций с учетом требований экологической безопасности, чтобы эксперименты над объектами животного мира не вышли из-под человеческого контроля, не привели к катастрофе, которой нас пугают некоторые зарубежные фильмы об опытах с акулами, дельфинами, ящурками.

В ряде зарубежных стран развернуты кампании по прекращению мучений, заболеваний и гибели животных. По данным министерства сельского хозяйства США только в одной этой стране ежедневно на убой отправляется 22 млн домашних животных, которых до этого содержат в ужасающих условиях системы интенсивного выращивания, калечат, не применяя анестезии перевозят в тесных и душных контейнерах 200 млн диких особей становятся ежегодно жертвами охотников, многие используются в биохимических исследованиях и тестировании новой продукции.

Согласно закону Великобритании до начала опыта надо соотнести возможный ущерб, наносимый испытываемым животным, с выгодой от удачного проведения опыта; жестокое обращение с животными считается противоправным, если речь идет о страданиях, причиняемых исключительно ради удовольствия, забавы или удобства.

Участниками фаунистических правоотношений наряду с физическими и юридическими лицами становятся и специализированные антимонопольные органы. Нормы об антимонопольных требованиях присутствуют в большинстве природоресурсных законов и направлены на конкретную реализацию требований ч. 2 ст. 34 Конституции РФ о недопущении экономической

деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Для модернизации фаунистического управления в современных условиях характерно упорядочение охоты и охотничьего хозяйства путем предъявления высоких государственных требований к знаниям и повелению охотников, активизации общественных инспекторов, организаций и иных объединений, долгосрочного закрепления конкретных земельных угодий за положительно зарекомендовавшими себя охотничьими хозяйствами с возложением на них обязанностей по поддержанию благоприятной среды обитания и размножения объектов животного мира. Обеспечение регулирования в области генно-инженерной деятельности предусматривает новые понятия, необходимые для решения проблем экологической безопасности:

генная инженерия – совокупность методов и технологий, в том числе технологий получения рекомбинантных рибонуклеиновых и дезоксирибонуклеиновых кислот, но выделению генов из организма, осуществлению манипуляций с генами и введению их в другие организмы;

генно-инженерно-модифицированный организм – организм или несколько организмов, любое неклеточное, одноклеточное или многоклеточное образование, способные к воспроизводству или передаче наследственного генетического материала, отличные от природных организмов, полученные с применением методов генной инженерии и содержащие генно-инженерный материал, в том числе гены, их фрагменты или комбинации генов;

выпуск генно-инженерно-модифицированных организмов в окружающую среду – действие или бездействие, в результате которых произошло внесение генно-инженерно-модифицированных организмов в окружающую среду;

биологическая защита – создание и использование в генной инженерии безопасной для человека и объектов окружающей среды комбинации биологического материала, свойства которого исключают нежелательное выживание генно-инженерно-модифицированных организмов в окружающей среде и (или) передачу им генетической информации:

защита физическая – создание и использование специальных технических средств и приемов, предотвращающих выпуск генно-инженерно-модифицированных организмов в окружающую среду и (или) передачу ими генетической информации.

Генно-инженерная деятельность должна основываться на безопасности граждан (физических лиц) и окружающей среды, общедоступности сведений о безопасности генно-инженерной деятельности, сертификации продукции с указанием полной информации о методах получения и свойствах данного продукта.

Закон определяет виды генно-инженерной деятельности, подлежащей лицензированию. Лицензированию подлежат такие виды генно-инженерной деятельности:

- генетические манипуляции на молекулярном, клеточном уровнях с участием кислот для создания генно-инженерно-модифицированных организмов (вирусов, микроорганизмов, трансгенных растений);

- утилизация отходов генно-инженерной деятельности;

- покупка, продажа, обмен, другие сделки и иная деятельность, связанная с генно-инженерными технологиями, генно-инженерно-модифицированными организмами и (или) их продуктами, которые не имеют сертификата качества или знака соответствия, выданных или признанных уполномоченным на то органом, в том числе в сфере международной деятельности.

Наряду с генно-инженерной деятельностью в биоразнообразии вторгается селекционная деятельность. Законодательство о селекционных достижениях регулирует имущественные, а также связанные с ними личные неимущественные отношения, возникающие в связи с созданием, правовой охраной и использованием селекционных достижений. Под селекционным достижением понимаются сорта растений, породы животных, использующим указанные достижения, льготные условия налогообложения и кредитования, иные льготы в соответствии с законодательством.

Для сохранения селекционного достижения патентообладатель обязан поддерживать породу в течение срока действия патента таким образом, чтобы сохранялись признаки, указанные в описании породы, составленном палату регистрации их в Государственном реестре охраняемых селекционных достижений. Патентообладатель обязан по запросу государственной комиссии направлять племенной материал для проведения контрольных испытаний и предоставлять возможность проводить инспекцию на месте.

Ощутимое воздействие человечества на биоразнообразие, которое может оказаться небезопасным для здоровья, жизни людей и окружающей среды и потому должно подвергаться правовому регулированию, заключается в интенсификации племенного животноводства, призванного расширить возможности обеспечения граждан надлежащим продовольствием. Актуальными задачами здесь являются лицензирование, регистрация, сертификация, стимулирование, определение условий и принципов племенного животноводства и трансплантации организмов.

Племенное животноводство, иные новые названные объекты правового регулирования дополняются биотехнологиями, где применение живых микроорганизмов и биологических процессов используется для получения различных продуктов – фармацевтики, кормов для животноводства и птицеводства, защиты растений, извлечения из руд с помощью микробов золота и других ценных металлов.

Генно-инженерные препараты и генно-модифицированные растения обладают устойчивостью к засухам, большей урожайностью, формируют агробиоиндустрию. Мировой рынок биотехнологических продуктов пищевых ферментов, витаминов, лекарственного сырья составляет 160 млрд долл, ежегодно; в России - около 1.5 млрд долл., из них 80% импортные лекарства. В

США около 2 тыс. предприятий биотехнологии, в Китае 600, в Индии 300, в России – более 50.

Генная инженерия, селекционная деятельность, племенное животноводство, биотехнологии являются перспективными направлениями развития современной цивилизации, обеспечения национальной продовольственной независимости при строгом и неуклонном соблюдении правил и требований экологической безопасности.

## ПРАКТИЧЕСКАЯ ЧАСТЬ. ПРИМЕРЫ ЗАДАЧ С РЕШЕНИЯМИ

**Задача 1.** Собственнику (пользователю) земельного участка необходимо подвести к участку систему водоснабжения и мелиорации для орошения своих сельскохозяйственных угодий, а также проложить линию электропередачи. На стадии планирования работ, собственник столкнулся с тем, что системы водоснабжения и мелиорации, линия электропередачи будут проходить под соседним земельным участком, находящемся в собственности другого лица

*Возможно ли в данном случае использование соседнего земельного участка на законных основаниях, знание каких Федеральных законов или Кодексов применимо при данном виде пользования?*

*Как называется право пользования соседним земельным участком (если таковое существует) в природоресурсном законодательстве?*

*Носит ли данный вид пользования ограничения?*

### **Решение.**

Данный вид пользования называется «**земельный сервитут**» - право ограниченного пользования чужим земельным участком, зданием, сооружением и другим недвижимым имуществом.

Сервитут устанавливается по соглашению между лицом, требующим установления сервитута, и собственником соседнего участка и подлежит регистрации в порядке, установленном для регистрации прав на недвижимое имущество. В случае не достижения соглашения об установлении или условиях сервитута спор разрешается судом по иску лица, требующего установления сервитута. Собственник участка, обремененного **сервитутом**, вправе, если иное не предусмотрено законом, требовать от лиц, в интересах которых установлен сервитут, соразмерную плату за пользование участком.

Земельный кодекс ст. 23 выделяет виды сервитута: частный и публичный сервитут. Публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, нормативным правовым актом органа местного самоуправления в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, без изъятия земельных участков. Установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов общественных слушаний.

**Задача 2.** В плане развития транспортной инфраструктуры города N заложено развитие существующего метрополитена. Земельные участки, на

которых будут находиться будущие станции метрополитена и тоннели находятся в собственности государства.

*Знание, каких Федеральных законов и нормативно-правовых актов необходимо компании застройщику, чтобы начать необходимые работы?*

*Нужны ли в этом случае соответствующие разрешения или лицензии, если нужны, то каков порядок их выдачи?*

### **Решение.**

В данном случае необходимо применение ФЗ РФ «О недрах» и Земельный кодекс. В данном случае предусмотрены выдачи лицензия и разрешения на пользование недрами. Лицензия на право строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, удостоверяет право ее владельца на использование определенных участков недр для подземного хранения нефти, газа, захоронения вредных, радиоактивных веществ и отходов производства, сброса сточных вод, а также для размещения подземных объектов и в иных целях, в частности строительства объектов метрополитена. В целях рационального и безопасного использования недр должны учитываться интересы не только собственников земельных участков, но и государства как собственника недр. Для предоставления в пользование земель, расположенных над месторождениями полезных ископаемых, необходимо согласование условий землепользования с федеральными органами управления государственным фондом недр и государственного горного надзора или их территориальными органами. Порядок и условия такого согласования предусмотрены «Положением о порядке выдачи разрешений на застройку площадей залегания полезных ископаемых». Порядок выдачи разрешений на застройку площадей залегания подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, установленный указанным Положением, обязателен для исполнения всеми организациями, осуществляющими проектирование, строительство населенных пунктов, хозяйственных объектов на территории России и в пределах континентального шельфа РФ, а также при застройке земельных участков для садоводства, животноводства, дачного, жилищного и фермерского строительства.

**Задача 3.** Деревообрабатывающему предприятию необходимо изъять для промышленных целей нужный объем древесины из лесов, относящихся к категориям защитных и эксплуатационных.

*Какими кодексами нужно руководствоваться в данном случае. Что такое расчетная лесосека?*

*Какие методы исчисления расчетной лесосеки используются при сплошных рубках?*

*Напишите формулу исчисления расчетной лесосеки методом равномерного пользования. Рассчитайте лесосеку методом равномерного пользования, если площадь хозяйства, покрытая лесной растительностью составляет 20 га, а установленный возраст рубки - 40 лет.*

## **Решение.**

Предприятию необходим расчет лесосеки в данных категориях лесов. Необходимо руководствоваться Лесным кодексом РФ. Расчетная лесосека определяет допустимый ежегодный объем изъятия древесины в эксплуатационных и защитных лесах, обеспечивающий многоцелевое, рациональное, непрерывное, неистощительное использование лесов, исходя из установленных возрастов рубок, сохранение биологического разнообразия, водоохраных, защитных и иных полезных свойств лесов. Расчет лесосеки осуществляется на основе Приказа Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз) от 27 мая 2011 г. №191 **"Об утверждении Порядка исчисления расчетной лесосеки"**. Исчисление и установление расчетной лесосеки осуществляется при разработке и утверждении лесохозяйственных регламентов лесничеств и лесопарков в установленном порядке, уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Для определения оптимального размера расчетной лесосеки при сплошных рубках ее исчисление осуществляется следующими методами: лесосеки равномерного пользования; первой возрастной лесосеки; второй возрастной лесосеки; интегральной лесосеки. Исчисление расчетной лесосеки методом лесосеки равномерного пользования ( $L_p$ ) осуществляется по формуле (по площади, занятой лесными насаждениями):

$$L_p = F/U, \text{ где}$$

$F$  - покрытая лесной растительностью площадь хозяйства;

$U$  - установленный возраст рубки (по верхнему пределу соответствующего класса возраста для категории защитных лесов и по нижнему пределу - для эксплуатационных лесов (лет).

Вычисление расчетной лесосеки методом равномерного пользования:

$$L_p = 20/40 = 0,5$$

**Задача 4.** Строительным управлением проводились работы, связанные с добычей грунта в придорожных полосах строящейся федеральной автодороги «Волга М7», проходящей по территории Нижегородской области, во

исполнение договора строительного подряда и Государственного контракта с добычей грунта для строительства нескольких дорог местного значения. Выемки грунта располагались ниже почвенного слоя, то есть из части земной коры, отнесенной к недрам согласно законодательству о недрах и использовались для строительства дорог определенной стоимостью. Все работы велись без лицензии на пользование недрами.

Подрядчик и заказчик федеральной автодороги не являются собственниками участков дорог, а полномочны только на заключение договоров и выполнения на них работ.

Строительное управление как подрядчик после разработки и добычи общераспространённых полезных ископаемых использовало их в строительстве, реконструкции автодорог и после приемки по актам получало стоимость выполненных работ и материалов от заказчика.

Комитет по природным ресурсам Нижегородской области обратился в Арбитражный суд с иском к строительному управлению о взыскании ущерба в связи с незаконным использованием недрами.

*Является ли пользование недрами платным? Какими нормативно-правовыми актами это регламентируется?*

*Кто освобождается от платы за пользование недрами и какими нормативно-правовыми актами это регламентируется?*

*К какому виду ответственности могут быть привлечены строительное управление и его должностные лица?*

*Будет ли удовлетворен иск Комитета по природным ресурсам Нижегородской области к строительному управлению о взыскании ущерба в связи с незаконным использованием недрами? Обоснуйте ответ ссылками на нормативно-правовые акты.*

### **Решение.**

1). Коммерческая организация пользуется недрами без получения лицензии. Федеральным законом «О недрах» пользование недрами без лицензии в данном случае не допускает.

2). В задаче правовые отношения возникают по поводу использования ресурсов недр юридическим лицом без лицензии. Недра, как объект правоотношений находятся в собственности государства (в совместном ведении Российской Федерации и субъекта РФ – Нижегородской области). Субъектами правовых отношений будут Российская Федерация, субъект РФ и юридическое лицо. Права и обязанности субъектов определяются соответствующими нормативно-правовыми актами.

3). Применимые для данных правоотношений нормативно-правовые акты: Конституция РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, ФЗ «О недрах», Распоряжение правительства РФ от 22.08.1998 №1214-р «О возмещении убытков, причинённых в результате самовольного пользования недрами».

4). Ответы на вопросы задачи с обоснованием каждого положения ссылками на нормативно-правовые акты.

Пользование недрами является платным (ч. 1 ст. 43 ФЗ «О недрах»).

Регулярные платежи за пользование недрами не взимаются (ч. 1 ст. 43 ФЗ «О недрах»):

за пользование недрами для регионального геологического изучения;

пользование недрами для образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение;

разведку полезных ископаемых на месторождениях, введенных в промышленную эксплуатацию, в границах горного отвода, предоставленного пользователю недр для добычи этих полезных ископаемых;

разведку полезного ископаемого в границах горного отвода, предоставленного пользователю недр для добычи этого полезного ископаемого.

Возмещение ущерба в связи с незаконным использованием недрами (ст. 51 ФЗ РФ «О недрах») является мерой гражданско-правовой ответственности и состоит в несении лицом, нарушившим правовые нормы, обязанностей имущественного характера с целью восстановления имущественного положения потерпевшей стороны. Гражданско-правовая ответственность регулируется ст. 1064 Гражданского кодекса РФ. Иск Комитета по природным ресурсам Нижегородской области к строительному управлению о взыскании ущерба в связи с незаконным использованием недрами будет удовлетворен, так как строительное управление пользовалось недрами, не имея специального разрешения (лицензии).

Строительное управление как юридическое лицо может быть привлечено к административной (ст. 7.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях) и гражданско-правовой ответственности ст. 1064 Гражданского кодекса РФ. Должностные лица строительного управления могут быть привлечены к административной (ст. 7.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях) и уголовной ответственности (ст. 167 УК РФ).

Арбитражный суд Нижегородской области постановил:

Иск Комитета по природным ресурсам Нижегородской области к строительному управлению о взыскании ущерба в связи с незаконным использованием недрами удовлетворить.

Привлечь:

строительное управление к административной ответственности (ст. 7.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях);

рассмотреть вопрос о привлечении должностных лиц строительного управления к уголовной ответственности (ст. 167 УК РФ).

## ПРИМЕРЫ ЗАДАЧ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОГО РЕШЕНИЯ

**Задача 1.** Гражданин А. на отведенном ему земельном участке вырыл колодец для пользования питьевой водой. Односельчане-соседи обратились с просьбой разрешить брать воду из указанного колодца. Гражданин А. дал согласие на пользование колодцем, но за плату. Граждане обратились за разъяснением в местную администрацию.

*Какими нормативно-правовыми актами регламентируются вопросы сооружения колодцев (недропользование) для пользования питьевой водой?*

*Необходимо ли получение лицензии на данный вид недропользования?*

*Для каких целей разрешается сооружать колодцы? Для личных или коммерческих (пользование колодцем за плату) целей?*

*Какой ответ должны дать гражданам в местной администрации?*

**Задача 2.** Индивидуальным предпринимателем Д. по договору купли-продажи был приобретен магазин и заключен договор долгосрочной аренды земельного участка, находящегося на территории городского рынка.

Постановлением администрации города Нижнего Новгорода «Об установлении публичного сервитута унитарному предприятию «А. рынок»» в целях обеспечения беспрепятственного прохода и подъезда к магазину с территории рынка был установлен публичный сервитут по заявлению предпринимателя Д. в интересах покупателей магазина.

Муниципальное унитарное предприятие (МУП) «А. рынок» подало иск о признании недействующим постановления администрации города Нижнего Новгорода «Об установлении публичного сервитута».

*Какими нормативно-правовыми актами регламентируются вопросы установления земельных сервитутов?*

*Какие виды сервитутов установлены законодательством?*

*Кто может устанавливать публичный сервитут?*

*В интересах кого может устанавливаться публичный сервитут?*

*Подлежит ли публичный сервитут государственной регистрации?*

*Необходимо ли проведение общественных слушаний при установлении публичного сервитута ?*

**Задача 3.** Организации договорились о совместном строительстве на условиях долевого участия цементного завода и элеватора. Под строительство был определен участок земли. Отсутствие документов об оценке воздействия на окружающую среду привело к отказу принятия документов на государственную экологическую экспертизу проекта.

Предприятия, выступившие инициаторами строительства, возражали, ссылаясь на то, что оценка воздействия данного объекта на окружающую среду должна содержаться в заключении экспертной комиссии. При ответах на вопросы необходимо обоснование ссылками на нормативно-правовые акты.

*Когда должна проводиться оценка воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду?*

*На каком этапе хозяйственной деятельности необходимо иметь положительное заключение государственной экологической экспертизы?*

*Какой орган проводит государственную экологическую экспертизу?*

*Какие виды экологической экспертизы установлены законодательством?*

*Обоснованно ли решение об отказе принятия документов на государственную экологическую экспертизу проекта ?*

**Задача 4.** Представительным (законодательным) органом субъекта РФ было принято решение об организации национального парка на своей территории.

Прокурор опротестовал это решение, подав заявление в суд.

*Какой орган власти имеет право принять решение об организации национального парка? Обоснуйте ответ ссылками на нормативно-правовые акты.*

*Какими нормативно-правовыми актами регламентируются данные правовые отношения: по организации национальных парков, подаче исков в суд, подаче заявлений прокурором?*

*Какое решение может принять суд? Обоснуйте ответ ссылками на нормативно-правовые акты.*

*Какие виды особо охраняемых природных территорий может организовать субъект РФ?*

**Задача 5.** Кабинетом министров республики Удмуртия было принято постановление «Об организации государственного природного комплексного заказника» – особо охраняемой природной территории республики. В соответствии с постановлением на участках территорий двух лесхозов, земли которых относятся к лесному фонду, и прилегающих землях иных категорий без изъятия их у пользователей, входящих в его границы, организуется государственный природный комплексный заказник.

Прокурор республики обратился в суд с заявлением о признании названного правового акта субъекта РФ недействующим по следующим мотивам: акт противоречит федеральному законодательству; акт осуществлен кабинетом министров с превышением своих полномочий; материалы по организации заказника не проходили государственную экологическую экспертизу.

Ответы на все вопросы обоснуйте ссылками на нормативно-правовые акты.

*Какие нормативно-правовые акты, подлежащие применению по данному делу, необходимо проанализировать ситуацию?*

*Отнесены ли к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ вопросы охраны окружающей среды, особо охраняемых природных территорий, а также земельное, лесное законодательство, законодательство об охране окружающей среды?*

*Какие НПА принимаются по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ?*

*Назовите категории и виды особо охраняемых природных территорий. Какие из них могут быть особо охраняемыми природными территориями федерального, регионального и местного значения и находиться в федеральной, муниципальной и собственности субъекта РФ?*

*Имело ли место нарушение действующего федерального законодательства при создании особо охраняемой природной территории — государственного природного заказника?*

*Какими земельными участками вправе осуществлять управление и распоряжение субъекты РФ?*

*Может ли субъект РФ распоряжаться собственностью, принадлежащей Российской Федерации?*

*Должны ли материалы по организации государственного природного заказника проходить государственную экологическую экспертизу?*

**Задача 6.** ОАО «Газпром» обратилось в Арбитражный суд города Москвы с заявлением о признании незаконным и отмене постановления Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Нижегородской области (Управление Росреестра) от 3 апреля 2013 г. о назначении административного наказания. В своем заявлении ОАО «Газпром» ссылается на незаконность и необоснованность оспариваемого постановления Управления Росреестра о назначении административного наказания в связи с процессуальными нарушениями, допущенными ответчиком при производстве по делу об административном правонарушении, при этом указанное постановление ОАО «Газпром» применительно к событию и составу правонарушения не оспаривает.

Как следует из материалов дела, постановлением Управления Росреестра от 3 апреля 2013 г. о назначении административного наказания ОАО «Газпром» признано виновным в совершении административного правонарушения, выразившегося в самовольном занятии земельного участка площадью 220 тыс. м<sup>2</sup>, использовании земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю, и обществу назначено административное наказание. При этом в районе вышеуказанных земельных участков расположены здания, строения, сооружения КС 02 «Новоарзамасская» (согласно выпискам из ЕГРП). Правоустанавливающие документы на указанный земельный участок ОАО «Газпром» ни административному органу в ходе вышеуказанных проверочных мероприятий, ни суду не представлены.

Полномочия административного органа, принявшего оспариваемое постановление, предусмотрены ст. 23.21 Кодексом об административных правонарушениях РФ и п. 5.5 постановления Правительства РФ от 01.06.2009 № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии».

Из материалов дела следует, что протокол об административном правонарушении составлен 26 февраля 2013 г., дело об административном правонарушении рассмотрено и оспариваемое постановление от 3 апреля 2013 г. о назначении административного наказания по делу вынесено без участия законного представителя заявителя, извещенного о дате, месте и времени проведения указанных процессуальных действий надлежащим образом (Волков, Лютягина, 2016).

Ответы на все вопросы обоснуйте ссылками на нормативно-правовые акты.

*Какие нормативно-правовые акты, подлежащие применению по данному делу, необходимо проанализировать?*

*На кого возлагается обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для привлечения к административной ответственности, по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности?*

*При каких обстоятельствах суд приходит к выводу о доказанности факта самовольного занятия земельного участка?*

*Что проверяет арбитражный суд в судебном заседании при рассмотрении дела об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности? Обоснуйте ответ ссылками на нормативно-правовые акты.*

*Какое наказание предусмотрено за самовольное занятие земельного участка или использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю, а в случае необходимости без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности? Какими нормативно-правовыми актами это регламентируется?*

*Какие нормативно-правовые акты регулируют порядок подачи исковых заявлений в суд об оспаривании постановлений по делам о привлечении к административной ответственности? Кто имеет право подавать в суд исковые заявления?*

*При рассмотрении дела об оспаривании решения административного органа арбитражный суд проверяет оспариваемое решение в полном объеме или только в рамках доводов, содержащихся в заявлении? Какими нормативно-правовыми актами это регламентируется?*

*Какое решение может принять суд? Обоснуйте ответ.*

**Задача 7.** ОАО «Газпром» обратилось в Арбитражный суд города Москвы с заявлением о признании незаконным и отмене постановления Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Нижегородской области (Управление Росреестра) от 17 октября 2012 г. о назначении административного наказания. Заявитель в обоснование требований ссылался на отсутствие в действиях Общества события и вины в совершении вменяемого правонарушения.

Как следует из материалов дела, 9 октября 2012 г. Управлением была проведена внеплановая выездная проверка соблюдения земельного законодательства в отношении ОАО «Газпром». В ходе проведения проверки установлено, что на земельном участке, принадлежащем на праве собственности гражданину К. на основании свидетельства о государственной регистрации права собственности, ОАО «Газпром» произведено строительство части объектов площадки «Новоарзамасская» с сопутствующими внеплощадочными сооружениями. Согласно акту проверки от 9 октября 2012 г. на части территории указанного земельного участка установлен бетонный забор, ограждающий площадку, а также производственные объекты «Новоарзамасская».

На момент проведения проверки ОАО «Газпром» правоустанавливающие документы на вышеуказанный участок не представлены.

9 октября 2012 г. по данному факту уполномоченным должностным лицом Управления в отношении общества был составлен протокол об административном нарушении, предусмотренном ст. 7.1 КоАП РФ, а также вынесено предписание об устранении нарушения земельного законодательства до 9 июля 2013 г.

17 октября 2012 г. заместителем главного государственного инспектора по использованию и охране земель Управления в отношении заявителя вынесено постановление о назначении административного наказания по факту нарушения земельного законодательства, выразившегося в использовании земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов, ответственность за которое предусмотрена ст. 7.1 КоАП РФ, и назначено наказание.

При рассмотрении дела судом установлены следующие обстоятельства.

Гражданин К. (арендодатель) и ОАО «Газпром» (арендатор) заключили договор аренды земли от 29 ноября 2007 г., в соответствии с условиями которого арендодатель обязался передать арендатору во временное пользование земельные участки, указанные в договоре, а арендатор обязался оплачивать плату за пользование земельными участками. Срок аренды установлен в договоре с 29 ноября 2007 г. по 29 октября 2008 г. Участок передан в аренду по акту приема-передачи от 29 ноября 2007 г. В аренду передана, в том числе часть земельного участка, в отношении неправомерного использования которого вынесено постановление о назначении административного наказания от 17 октября 2012 г.

После окончания срока аренды земельные участки не были возвращены арендодателю по акту, требование о возврате участков не поступало, и арендатор продолжил пользоваться имуществом после истечения срока договора. Таким образом, после окончания срока аренды договор от 29 ноября 2007 г. возобновлен на неопределенный срок.

После смерти арендодателя земельные участки, переданные в аренду по договору, были переоформлены на ее наследника – гражданина К.

Как следует из заявления Общества, 9 июня 2012 г. ОАО «Газпром» отправило гражданину К. письмо от 9 июня 2012 г. с предложением о расторжении договоров аренды земельных участков, заключенных с его правопреемником, и о заключении договора аренды земельных участков, необходимых для эксплуатации «Новоарзамасская».

В ответ на письмо от гражданина К. получено письмо от 10 сентября 2012 г., содержащее предложение о заключении договора аренды принадлежащих ему земельных участков, отличное от предложения ОАО «Газпром». В настоящий момент предложение гражданина К. находится на рассмотрении в ОАО «Газпром».

У ОАО «Газпром» отсутствует возможность иным образом обеспечить исполнение действующего законодательства РФ в части заключения сделки, так как для заключения договора необходима воля второй стороны договора.

В случае принятия предложения гражданина К. о заключении договора в его редакции действие договора будет распространено на отношения сторон, возникшие с 1 ноября 2011 г.

Из вышеизложенного следует, что ОАО «Газпром» не заняло участок, в отношении неправомерного использования которого вынесено постановление о назначении административного наказания от 17 октября 2012 г., без предусмотренных к тому оснований, а предпринимало и предпринимает все зависящие от него меры для соблюдения действующего законодательства в части оформления прав на используемый земельный участок (Волков, Лютягина, 2016).

Ответы на все вопросы обоснуйте ссылками на нормативно-правовые акты.

*Какие нормативно-правовые акты, подлежащие применению по данному делу, необходимо проанализировать?*

*На кого возлагается обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для привлечения к административной ответственности, по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности?*

*Какое наказание предусмотрено за самовольное занятие земельного участка или использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю, а в случае необходимости без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности? Какими нормативно-правовыми актами это регламентируется?*

*При каких обстоятельствах суд приходит к выводу о доказанности факта самовольного занятия земельного участка?*

*Что проверяет арбитражный суд в судебном заседании при рассмотрении дела об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности?*

*Какие нормативно-правовые регулируют порядок подачи исковых заявлений в суд об оспаривании постановлений по делам о привлечении к*

*административной ответственности? Кто имеет право подавать в суд исковые заявления?*

*При рассмотрении дела об оспаривании решения административного органа арбитражный суд проверяет оспариваемое решение в полном объеме или только в рамках доводов, содержащихся в заявлении? Какими нормативно-правовыми актами это регламентируется?*

*Какое решение может принять суд? Обоснуйте ответ.*

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ**

1. Конституция РФ – Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ).
2. АПК – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 21.07.2002 № 95-ФЗ.
3. БК РФ – Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.
4. ВЗК РФ – Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ.
5. ВК РФ – Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ.
6. ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ.
7. ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ.
8. ГрК РФ – Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ.
9. ЗК РФ – Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ.
10. КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ.
11. ЛК РФ – Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ.
12. НК РФ – Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ; часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ.
13. ТК РФ – Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ.
14. УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ.
15. Закон о Правительстве РФ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».
16. Закон о судебной системе Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».
17. Закон о безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами – Федеральный закон от 19.07.1997 № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами».
18. Закон о внутренних морских водах – Федеральный закон от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации».

19. Закон о государственном кадастре недвижимости – Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости».

20. Закон о государственной регистрации – Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

21. Закон о животном мире – Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире».

22. Закон о защите нрав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей – Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

23. Закон об исключительной экономической зоне – Федеральный закон от 17.12.1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации».

24. Закон об использовании атомной энергии – Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии».

25. Закон о континентальном шельфе – Федеральный закон от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации».

26. Закон о космической деятельности – Закон РФ от 20.08.1993 № 5663-1 «О космической деятельности».

27. Закон о недрах – Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах».

28. Закон об обязательном страховании гражданской ответственности – Федеральный закон от 27.07.2010 № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте».

29. Закон об особо охраняемых природных территориях – Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

30. Закон об отходах производства и потребления – Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

31. Закон об охране атмосферного воздуха – Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха».

32. Закон об охране озера Байкал – Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал».

33. Закон об охране окружающей среды – Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

34. Закон о промышленной безопасности опасных производственных объектов – Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

35. Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения – Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

36. Закон о соглашениях о разделе продукции – Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции».

37. Закон о социальной защите граждан – Закон РФ от 15.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

38. Закон об экологической экспертизе – Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

39. Постановление Правительства РФ от 11.06.1996 № 698 – Постановление Правительства РФ от 11.06.1996 № 698 «Об утверждении Положения о порядке проведения Государственной экологической экспертизы».

40. Постановление Правительства РФ от 13.09.2010 № 717 – Постановление Правительства РФ от 13.09.2010 № 717 «О внесении изменений в некоторые Постановления Правительства Российской Федерации по вопросам полномочий Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору».

41. Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 – Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 «О государственном земельном надзоре».

42. Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности – Приказ Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации».

## **Органы власти**

1. Госдума – Государственная дума Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Минприроды России – Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

3. Росводресурсы – Федеральное агентство водных ресурсов

4. Росгидромет – Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

5. Рослесхоз – Федеральное агентство лесного хозяйства.

6. Роснедра – Федеральное агентство по недропользованию.

7. Росприроднадзор – Федеральная служба по надзору в сфере природопользования.

8. Ростехнадзор – Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

9. ФНС – Федеральная налоговая служба.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Астафьева О.Е., Питрюк А.В., Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды; под ред. Я.Д. Вишнякова. – М.: Издательский центр «Академия», 2013. – 272 с.
2. Волков А.М., Лютягина Е.А. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды: учебник и практикум для академического бакалавриата/ А.М. Волков, Е.А. Лютягина; под общ. ред. А.М. Волкова. – М.: Издательство Юрайт, 2016. – 325 с. – Сер. Бакалавр. Академический курс.
3. Правоведение: учебник для студентов вузов, обучающихся по неюрид. специальностям./Смоленский М. Б., Мархгейм М. В., Третьяков В. И., Меликян А. М., Мерзаканов С. А. - М., Ростов н/Д: Изд.-торговая корпорация "Дашков и К", Наука-Пресс, 2006. - 480 с.
4. Экологическое право: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальностям и направлению юрид. профиля. - М.: Высшее образование, 2006. - 485 с.
5. Экологическое право: учебник./Бакунина Т. С., Быстров Г. Е., Выпханова Г. В., Гусев Р. К., Жаворонкова Н. Г. - М.: Проспект, 2008. - 656 с.

Александр Николаевич **Варичев**

**Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды**

*Учебно-методическое пособие*

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский  
государственный университет им. Н.И. Лобачевского».  
603950, Нижний Новгород, пр-т Гагарина, 23