# ЛЕКЦИЯ № 4

# ТЕМА: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ ОБЪЕКОВ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

**ПЛАН**

1. Основные направления правовой охраны окружающей человека среды

2. Общие черты правового режима природных объектов

3. Правовой режим недр

4. Правовая охрана вод

5. Особенности правового режима атмосферного воздуха

**Вопрос № 1**

Основные направления правовой охраны окружающей человека среды

Правовая охрана окружающей человека среды обеспечивается по двум

основным направлениям - в отраслях народного хозяйства (в промышленности сельском хозяйстве, энергетике, в военной деятельности, на транспорте и др.), а также в пределах отдельных территорий (городских и сельских поселений, рекреационных зон и др.).

В отраслях экономики правовая охрана окружающей человека среды

осуществляется на всех стадиях хозяйственного процесса: проектирования, размещения, строительства и ввода в эксплуатацию предприятий, сооружений и других производственных объектов; при эксплуатации указанных объектов, включая выпуск готовой продукции, а также выброс вредных веществ и размещение производственных и других отходов.

На всех этапах производственного процесса важными элементами правовой

охраны окружающей человека среды являются соблюдение требований экологического законодательства и экологический контроль. Основные экологические требования, предъявляемые на стадиях хозяйственной деятельности, предусмотрены Законом РФ «Об охране окружающей природной среды» (ст.40-55).

При размещении, техникоэкономическом обосновании проекта,

проектировании, строительстве и реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений в промышленности, сельском хозяйстве, на транспорте, в энергетике, водном, коммунальнобытовом хозяйстве, прокладке коммуникаций, линий связи, электропередач, трубопроводов, каналов и других объектов, оказывающих прямое или косвенное влияние на состояние окружающей природной среды, должны выполняться требования экологической безопасности и охраны здоровья населения, предусматриваться мероприятия по охране природы, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов и оздоровлению окружающей среды. Вместе с тем правовая охрана окружающей человека среды имеет свои характерные направления применительно к отдельным стадиям производственного процесса.

**Вопрос № 2**

Под правовым режимом природных объектов понимается совокупность правовых методов и мер регулирования общественных отношений по поводу земли, недр, вод, других природных богатств как объектов [собственности](https://be5.biz/terms/c21.html), пользования и охраны.

Рассмотренные в общей части курса [экологического права](https://be5.biz/terms/e10.html) вопросы дают достаточно полное представление о [правовом регулировании](https://be5.biz/terms/p42.html) отношений собственности на природные богатства, а также об общих правовых мерах обеспечения их рационального использования и охраны. Они проанализированы в рамках основных правовых институтов формируемого в России экологического [права](https://be5.biz/terms/p1.html). Такие институты по своему характеру являются комплексными, так как регулируются нормами, содержащимися не только в законодательстве об окружающей среде, но и в актах иных отраслей российского законодательства - административного, гражданского, предпринимательского и иного.

Общие черты правового регулирования собственности, использования и охраны природных ресурсов рассмотрены с [учетом](https://be5.biz/terms/u18.html) принципа всеобщей взаимосвязи и взаимозависимости в природе, в рамках интегрированного подхода к регулированию таких отношений, объектом которых выступает окружающая среда в целом. Природоресурсные акты законодательства, регулируя отношения использования и охраны «своих» природных ресурсов, предусматривают, что при этом должны соблюдаться требования по охране других природных ресурсов и окружающей среды в целом, реализуя этим принцип экосистемного подхода к регулированию экологических отношений.

При регламентации использования природных ресурсов и их охраны от вредных воздействий общими являются требования, касающиеся:

* основ регулирования [права природопользования](https://be5.biz/terms/p29.html), включая регулирование видов природопользования (общего и специального, с учетом целей природопользования и др.), юридически значимых принципов природопользования, субъектов и объектов природопользования, оснований возникновения, изменения и прекращения права природопользования;
* информационного обеспечения природопользования и охраны природных [объектов относительно прав](https://be5.biz/terms/o7.html) на информацию о состоянии природных объектов, источников правовой информации, учета и отчетности, кадастров природных ресурсов, мониторинга окружающей среды и отдельных природных объектов и др.;
* экологического нормирования, в части нормирования качества почв, вод, атмосферного воздуха, предельно допустимых воздействий на природные объекты, нормирования предельно допустимого изъятия (использования) природных ресурсов;
* оценки воздействия намечаемой деятельности на почву, воды, недра, растительные ресурсы, объекты животного мира и выработки при этом специальных мер по их использованию и охране, а также организации и проведения государственной и общественной экологической экспертизы. Другими словами, обеспечения выполнения экологических требований при подготовке и принятии экологически значимых хозяйственных и иных решений;
* [лицензирования](https://be5.biz/terms/l1.html) и [заключения договоров](https://be5.biz/terms/z9.html) на природопользование и осуществление иной экологически значимой деятельности;
* экологической сертификации природных объектов, товаров и услуг;
* экологического [аудита](https://be5.biz/terms/a22.html);
* осуществления экономических мер обеспечения рационального природопользования и [охраны окружающей среды](https://be5.biz/terms/o29.html), включая регулирование [планирования](https://be5.biz/terms/p72.html) и финансирования мероприятий в данной сфере, платы за природопользование, экологическое [страхование](https://be5.biz/terms/c46.html), меры экономического стимулирования;
* экологического государственного, ведомственного, муниципального, производственного и общественного [контроля](https://be5.biz/terms/k31.html) в области рационального использования и охраны земель, вод, недр и иных объектов окружающей среды;
* применения мер дисциплинарной, административной, уголовной, конституционной и [гражданско-правовой ответственности](https://be5.biz/terms/g14.html) за нарушение правил использования и охраны земель, вод, недр, лесов, атмосферного воздуха, объектов животного мира, правил охраны окружающей среды.

Некоторые специфические меры регламентации использования и охраны отдельных природных ресурсов были рассмотрены при характеристике того или другого института экологического права. Например, применительно к экологическому нормированию или к регулированию лицензирования и заключения [договоров](https://be5.biz/terms/d3.html) на право пользования или [аренды](https://be5.biz/terms/f14.html) природных ресурсов.

Другие специфические правовые меры мы рассмотрим в этом разделе с учетом того, что природные объекты и ресурсы - земля, недра, воды, атмосферный воздух, растительный мир, объекты животного мира - каждый занимает свое особенное место в природе, свою экологическую нишу. Они же выполняют специфические функции в удовлетворении потребностей [человека](https://be5.biz/terms/c44.html). Все это предопределяет необходимость дифференцированного подхода к правовому регулированию использования того или иного природного ресурса и его охране, с учетом их специфики. К особенностям относится также характеристика юридического понятия того или другого природного ресурса.

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

При рассмотрении особенностей правового режима природных объектов важно иметь в виду, что в соответствии со ст. 72 [Конституции РФ](https://be5.biz/terms/k18.html) земельное, водное и лесное законодательство, а также законодательство о недрах является предметом совместного ведения РФ и [субъектов РФ](https://be5.biz/terms/c14.html). Такой же статус имеет законодательство об охране атмосферного воздуха и о животном мире. Одна из существенных задач при формировании природоресурсного законодательства субъектов РФ состоит в обеспечении учета региональных экологических, природно-климатических, экономических, культурных и иных особенностей при регулировании использования и охраны природных ресурсов. Такие особенности необходимо учитывать при изучении вопросов данной темы.

**Вопрос № 3**

Правовой режим земель – нормативно установленный и основанный на принципах земельного законодательства порядок возможного и должного поведения по отношению к земле как объекту права собственности, других вещных и обязательных прав, управления и правовой охраны, направленный на обеспечение рационального использования и охраны земли как основы жизни и деятельности народов России.

Порядок использования земель (почв) и режим их охраны определяются,

во-первых, категорией земель, которые в соответствии ЗК РФ могут быть землями:

– сельскохозяйственного назначения, предоставленными для нужд сельского хозяйства гражданам для ведения фермерского хозяйства, личного подсобного хозяйства, животноводства, садоводства, огородничества и др.; кооперативам граждан для садоводства, огородничества, животноводства; сельскохозяйственным государственным кооперативам, общественным предприятиям и организациям, совместным сельскохозяйственным предприятиям; также отданными научно-исследовательским, учебным и другим сельскохозяйственным учреждениям для исследовательских, учебных целей, пропаганды передового опыта и для сельскохозяйственного производства; несельскохозяйственным предприятиям – для ведения подсобного хозяйства;

– промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного специального назначения;

– особо охраняемых природных территорий и объектов;

– лесного и водного фондов;

Субъектами охраны и использования земель могут быть граждане и юридические лица, Российская Федерация и ее субъекты, муниципальные образования. Среди них выделяются собственники земельных участков; землепользователи, т. е. лица, владеющие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования или на праве безвозмездного срочного пользования; арендаторы; обладатели сервитута, т. е. лица, имеющие право ограниченного пользования чужими земельными участками. Кроме участников земельных отношений, субъектами охраны и использования земель могут быть другие граждане и юридические лица, контрольно-надзорные органы и их должностные лица, работники правоохранительных органов и т. д.

Правовой режим земель.

Правовому регулированию в сфере недропользования подлежит разнообразная деятельность, в частности:

– геологическое изучение недр;

– добыча полезных ископаемых (на суше, континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне РФ);

– строительство подземных сооружений, связанных и не связанных с добычей полезных ископаемых;

– использование недр, выработанных шахт, естественных пустот и т. д. для захоронения или временного хранения отходов.

Недра в границах территории РФ, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Участки недр, используемые для обеспечения государственных потребностей РФ в стратегических и дефицитных видах ресурсов, обеспечения ее суверенитета, выполнения международных обязательств РФ, получают статус объектов федеральной собственности. Часть месторождений федерального значения, в том числе освоенных и подготовленных к добыче полезных ископаемых, включается в федеральный фонд резервных месторождений. Порядок отнесения участков недр к объектам федерального значения, в том числе к федеральному фонду резервных месторождений полезных ископаемых, и порядок отнесения их к федеральной собственности устанавливаются федеральными законами.

Недра не имеют четко обозначенной нижней границы. С юридической точки зрения они простираются вглубь вплоть до ядра Земли. Таким образом, образуется конус, основанием которого является поверхность земного шара в пределах территории России, заполненный органическими и неорганическими веществами, находящимися в твердом, жидком и газообразном состоянии, в простейших структурах или сложных соединениях. На поверхности земли недра, по существу, смыкаются с землей - открытые разработки угля. Что касается практически охраны недр, то такая деятельность ограничивается пределами глубины, которую человек может реально достичь (например, на Кольском полуострове бурение скважин до 15 км).

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

Таким образом, обращаем внимание на то, что юридическое понятие "недра" не отождествляется с содержащимися в недрах полезными ископаемыми. Недра - более широкое понятие, чем полезные ископаемые.

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

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

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

Закон "О недрах" устанавливает некоторые общие критерии отнесения части недр к объектам государственной собственности. На основании совместных решений федеральных государственных органов и государственных органов субъектов РФ статус объектов федерального значения могут получать отдельные участки недр, в том числе содержащие месторождения полезных ископаемых, для гарантированного обеспечения государственных потребностей РФ стратегическими и дефицитными видами ресурсов недр, наличие которых влияет на национальную безопасность Российской Федерации, обеспечивает основы ее суверенитета, а также для выполнения обязательств по международным договорам России.

Основными организационно-правовыми инструментами обеспечения рационального использования и охраны недр являются:

* лицензирование пользования недрами;
* геолого-экономическая и стоимостная оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр;
* государственный учет и государственная регистрация работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензии на пользование недрами;
* государственная экспертиза запасов полезных ископаемых;
* государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых;
* государственный баланс запасов полезных ископаемых;
* государственный контроль за рациональным использованием и охраной недр;
* государственный надзор над безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами;
* экономический механизм пользования недрами;
* ответственность за горные правонарушения.

В соответствии с Законом РФ "О недрах" помимо общераспространенных полезных ископаемых, которые могут добываться собственниками и владельцами земельных участков свободно, все другие виды пользования недрами осуществляются лишь на основании лицензий.

Участки недр предоставляются в пользование на определенный срок или без ограничения срока. На определенный срок участки недр предоставляются в пользование для:

* геологического изучения - на срок до 5 лет;
* добычи полезных ископаемых - на срок отработки месторождения полезных ископаемых, исчисляемый исходя из технико-экономического обоснования разработки месторождения полезных ископаемых, обеспечивающего рациональное использование и охрану недр;
* добычи подземных вод - на срок до 25 лет (ст. 10).

Без ограничения срока могут быть предоставлены участки недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, связанных с захоронением отходов, строительства и эксплуатации нефте- и газохранилищ, а также для образования особо охраняемых геологических объектов и иных целей.

Пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей природной среды. На территориях населенных пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта и связи пользование недрами может быть частично или полностью запрещено в случаях, если это пользование может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей природной среде. Пользование недрами на особо охраняемых территориях производится в соответствии со статусом этих территорий.

Закон "О недрах" определяет основные требования по рациональному использованию и охране недр. Ими являются:

* соблюдение установленного законодательством порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами;
* обеспечение полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр;
* проведение опережающего геологического изучения недр, обеспечивающего достоверную оценку запасов полезных ископаемых или свойств участка недр, предоставленного в пользование в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
* проведение государственной экспертизы и государственный учет запасов полезных ископаемых, а также участков недр, используемых в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
* обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов;
* достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах запасов 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 пользованием 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;
* предотвращение накопления промышленных и бытовых отходов на площадях водосбора и в местах залегания подземных вод, используемых для питьевого или промышленного водоснабжения (ст. 23).

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

Достижению задач обеспечения рационального использования и охраны недр служит также установление в горном законодательстве требований относительно первичной переработки минерального сырья пользователями недр. В частности, пользователи недр, осуществляющие первичную переработку получаемого ими из недр минерального сырья, обязаны обеспечить:

* строгое соблюдение технологических схем переработки минерального сырья, обеспечивающих рациональное, комплексное извлечение содержащихся в нем полезных компонентов;
* учет и контроль распределения полезных компонентов на различных стадиях переработки и степени их извлечения из минерального сырья;
* дальнейшее изучение технологических свойств и состава минерального сырья, проведение опытных технологических испытаний с целью совершенствования технологий переработки минерального сырья;
* наиболее полное использование продуктов и отходов переработки (шламов, пылей, сточных вод и других);
* складирование, учет и сохранение временно не используемых продуктов и отходов производства, содержащих полезные компоненты.

Особенностью правового регулирования отношений по использованию ресурсов недр является заключение соглашения о разделе продукции. Соглашение о разделе продукции представляет собой договор, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности (инвестору) 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. Соглашение определяет все необходимые условия, связанные с пользованием недрами, в том числе условия и порядок раздела произведенной продукции между сторонами соглашения в соответствии с положениями Федерального закона от 30 декабря 1995 г. "О соглашениях о разделе продукции".

Перечни участков недр, право пользования которыми на условиях раздела продукции может быть предоставлено на условиях раздела продукции, устанавливаются федеральными законами (ст. 2). Проекты указанных федеральных законов вносятся в Государственную Думу РФ субъектами права законодательной инициативы и рассматриваются Государственной Думой РФ при наличии заключений Правительства РФ и решений законодательных (представительных) органов субъектов РФ, на территориях которых расположены соответствующие участки недр.

На условиях раздела продукции разрешается предоставление не более 30 процентов разведанных и учтенных государственным балансом запасов полезных ископаемых.

Закон определяет основания для включения в перечни участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции. Это допускается:

* если разработка данного участка недр может обеспечить сохранение рабочих мест для градообразующей организации, а прекращение разработки данного участка недр приведет к негативным социальным последствиям;
* если разработка данного участка недр является необходимой для вовлечения в хозяйственный оборот полезных ископаемых, которые находятся на континентальном шельфе Российской Федерации и в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и залегают в областях, где отсутствуют населенные пункты, транспортная и иная инфраструктура;
* если разработка данного месторождения требует использования специальных высокозатратных технологий для добычи трудноизвлекаемых значительных по объему запасов полезных ископаемых, находящихся в сложных горно-геологических условиях.

Сторонами соглашения о разделе продукции являются Российская Федерация, от имени которой в соглашении выступают Правительство Российской Федерации или уполномоченные им органы; инвесторы - юридические лица и создаваемые на основе договора о совместной деятельности и не имеющие статуса юридического лица объединения юридических лиц, осуществляющие вложение собственных заемных или привлеченных средств (имущества и (или) имущественных прав) в поиски, разведку и добычу минерального сырья и являющиеся пользователями недр на условиях соглашения (ст. 3).

Соглашение может быть заключено с победителем аукциона, проводимого в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и в согласованные сторонами сроки, но не позднее чем через один год со дня создания для разработки условий недропользования, подготовки проекта соглашения и ведения переговоров с инвестором комиссии. Победителем аукциона является участник аукциона, предложивший наиболее высокую цену за право заключения соглашения.

Условиями аукциона должно быть предусмотрено участие российских юридических лиц в реализации соглашений в долях, определенных Правительством РФ. В отношении участков недр, расположенных на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, условиями аукциона должна быть предусмотрена выплата соответствующих компенсаций за нарушение режима традиционного природопользования.

**Вопрос № 4**

Характерной особенностью правового режима вод является всестороннее регулирование их охраны от различных вредных воздействий. Правовая охрана вод - это система закрепленных законом мер, направленных на предотвращение их загрязнения, засорения и истощения. Загрязнением или засорением водное законодательство признает ухудшение качества вод в результате сброса в водные объекты или поступления в них иным способом вредных веществ (загрязнение) либо предметов или взвешенных частиц (засорение). Истощение вод - устойчивое сокращение их объема (ст.1 Водного кодекса РФ).

В сфере охраны водных объектов важное значение имеют разработка и реализация государственных программ по использованию и охране вод, экологический мониторинг водных объектов, осуществление государственного учета поверхностных и подземных вод, ведение государственного водного кадастра\*. С целью обеспечения соблюдения юридическими лицами и гражданами установленного порядка рационального использования и охраны водных объектов, стандартов, нормативов и правил в области использования и охраны вод, режима использования территорий водоохранных зон водных объектов и иных требований водного законодательства осуществляется государственный контроль за использованием и охраной вод органами исполнительной власти субъектов РФ, Министерством природных ресурсов РФ, государственными органами в области охраны окружающей среды. Законодательством предусмотрено, что использование водных объектов должно осуществляться с минимально возможными негативными последствиями для водных объектов. При их использовании гражданам и юридическим лицам необходимо проводить производственно-технологические, мелиоративные, агротехнические, гидротехнические, санитарные и другие мероприятия, обеспечивающие охрану водных объектов. Данные требования раскрываются через систему рассмотренных выше обязанностей указанных субъектов, образующих содержание права водопользования. Вместе с тем водное законодательство устанавливает целый ряд специальных мер, требований и запретов но охране вод. Охрана и защита лесов осуществляется лесхозами, государственной лесной охраной, базами авиационной охраны лесов и другими организациями лесного хозяйства. Она проводится наземными и авиационными методами. Экологические требования и меры, входящие в содержание правовой охраны лесов, адресованы всем субъектам: организациям, ведущим лесное хозяйство, лесопользователям и тем предприятиям, организациям и учреждениям, деятельность которых оказывает влияние на состояние лесов.

К числу важнейших организационно-правовых мер, осуществляемых с целью охраны и защиты лесов, относятся учет и ведение лесного кадастра, мониторинг лесов, разработка и осуществление государственных федеральных программ, связанных с развитием лесного хозяйства и лесопромышленного комплекса страны, а также государственный контроль за состоянием, использованием, охраной и воспроизводством лесов. В системе органов управления лесным хозяйством в целях осуществления деятельности по обеспечению сохранения экологического и биологического потенциала лесов, соблюдения правил использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов организована специальная служба - государственная лесная охрана. Она наделена полномочиями по предупреждению и пресечению правонарушений на территории лесного фонда, имеет право налагать административные штрафы на должностных лиц и граждан, предъявлять иски о возмещении причиненного лесному хозяйству ущерба, направлять материалы в соответствующие государственные органы о привлечении виновных лиц к дисциплинарной и уголовной ответственности.

Юридическое понятие "воды" отличается от естественнонаучных и житейских представлений о воде как о химическом соединении водорода и кислорода. В действующем Водном кодексе РФ отсутствует определение понятия "воды". Водный кодекс РФ 1995 г. определял воды как природные запасы воды, находящиеся в пределах государственных границ России в поверхностных водных объектах, т.е. поверхностных водотоках и водоемах (реках и водохранилищах на них, ручьях, каналах, озерах, болотах, прудах), ледниках и снежниках, внутренних морях, территориальном море Российской Федерации и подземных водных объектах. Это юридическое понятие вод.

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

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

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

* планирование рационального использования водных объектов;
* нормирование допустимого воздействия на воды;
* государственный мониторинг водных объектов;
* государственный водный реестр;
* государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов.

Планирование рационального использования водных объектов ведется в форме схем комплексного использования и охраны водных объектов (ст. 33 ВК РФ). Схемы 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 комплексного использования и охраны водных объектов разрабатываются уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти, рассматриваются бассейновыми советами и утверждаются для каждого речного бассейна уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Схемы являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Нормирование допустимого воздействия на воды осуществляется в целях поддержания поверхностных и подземных вод в состоянии, соответствующем требованиям законодательства (ст. 35 ВК РФ). Количество веществ и микроорганизмов, содержащихся в сбросах сточных вод и (или) дренажных вод в водные объекты, не должно превышать установленные нормативы допустимого воздействия на водные объекты.

Государственный мониторинг водных объектов представляет собой систему наблюдений, оценки и прогноза изменений состояния водных объектов, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальных образований, физических и юридических лиц (ст. 30 ВК РФ). Такой мониторинг осуществляется в целях: своевременного выявления и прогнозирования развития негативных процессов, влияющих на качество воды в водных объектах и их состояние, разработки и реализации мер по предотвращению негативных последствий этих процессов; оценки эффективности осуществляемых мероприятий по охране водных объектов; информационного обеспечения управления в области использования и охраны водных объектов, в том числе для государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов.

Организация и осуществление государственного мониторинга водных объектов проводятся уполномоченными Правительством РФ федеральными органами исполнительной власти с участием уполномоченных органов исполнительной власти субъектов РФ.

Государственный водный реестр представляет собой систематизированный свод документированных сведений о водных объектах, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальных образований, физических и юридических лиц, об их использовании, о речных бассейнах, о бассейновых округах (ст. 31 ВК РФ). В реестре осуществляется государственная регистрация договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договорам водопользования, а также прекращения договора водопользования.

Государственный водный реестр создается в целях информационного обеспечения комплексного использования водных объектов, целевого использования водных объектов, их охраны, а также в целях планирования и разработки мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий.

В государственный водный реестр включаются, в частности, документированные сведения: о водных объектах; об использовании водных объектов, в том числе о водопотреблении и водоотведении; о водоохранных зонах и прибрежных защитных полосах, других зонах с особыми условиями их использования; о решениях о предоставлении водных объектов в пользование; о договорах водопользования.

Государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов проводится в целях обеспечения соблюдения требований к использованию и охране водных объектов; особого правового режима использования земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в границах водоохранных зон и зон специальной охраны источников питьевого водоснабжения; иных требований водного законодательства (ст. 36 ВК РФ).

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

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

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

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

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

* захоронение в водных объектах ядерных материалов, 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 (или) токсичные вещества, на водных объектах;
* несанкционированный сброс сточных вод на ледники, снежники, а также засорение ледников, снежников отходами производства и потребления, загрязнение их нефтепродуктами, ядохимикатами и другими вредными веществами.

В целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления указанных водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира на территориях, примыкающих к водным объектам, создаются водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы (ст. 65 ВК РФ). В их пределах устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности.

В границах водоохранных зон запрещаются: использование сточных вод для удобрения почв; размещение кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ; 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 прибрежных защитных полос наряду с установленными ВК РФ ограничениями запрещаются: распашка земель; размещение отвалов размываемых грунтов; выпас сельскохозяйственных животных и организация для них летних лагерей, ванн.

**Вопрос № 5**

Объектом регулирования в рамках [права](https://be5.biz/terms/p1.html) окружающей среды является не воздух вообще, а атмосферный воздух. Атмосферный воздух - жизненно важный компонент окружающей природной среды, представляющий собой естественную смесь газов атмосферы, находящуюся за пределами жилых, производственных и иных помещений. К атмосферному воздуху не относится также воздух, находящийся в компрессорах, баллонах и т.п. Отношения по поводу воздуха помещений и находящегося в емкостях регулируются санитарным, в том числе гражданским, [жилищным законодательством](https://be5.biz/terms/j1.html). Критерием разграничения атмосферного воздуха и иного воздуха служит естественная связь первого с природной средой.

Атмосферный воздух является одним из основных жизненно важных элементов природы. Прежде всего он служит незаменимым источником кислорода, необходимого для существования всего живого на Земле. При характеристике особой важности воздуха в жизни [человека](https://be5.biz/terms/c44.html) подчеркивается, что человек может прожить без воздуха лишь несколько минут.

У атмосферного воздуха и атмосферы в целом множество других экологически и социально полезных свойств. Он является проводником энергии Солнца, служит защитой от губительных космических излучений, образует основу климатических и погодных условий на Земле. В экономической деятельности [общества](https://be5.biz/terms/o12.html) атмосфера интенсивно эксплуатируется как транспортная коммуникация. Наконец, атмосфера - это среда для удаления газообразных и пылевидных отходов человеческой деятельности.

Особенностью правового режима атмосферного воздуха является то, что в силу физических свойств он не может быть [объектом права](https://be5.biz/terms/o7.html) [собственности](https://be5.biz/terms/c21.html), поскольку к нему не применимы традиционные полномочия собственника. Он не может быть индивидуализирован для того, чтобы стать объектом [права собственности](https://be5.biz/terms/p10.html).

Не являясь собственником атмосферного воздуха, находящегося в конкретный момент над [территорией](https://be5.biz/terms/t7.html) [государства](https://be5.biz/terms/g1.html), оно имеет на него суверенные права. Эти права вытекают из принадлежности государству его естественной природной среды. Любое государство в пределах своего воздушного пространства пользуется всеми правами территориального верховенства, государственного суверенитета, [исключительным правом](https://be5.biz/terms/i18.html) на использование атмосферы. В соответствии с Воздушным кодексом РФ, принятым 19 марта 1997 г., Российская Федерация обладает полным и исключительным суверенитетом в отношении воздушного пространства РФ. Под воздушным пространством РФ понимается воздушное пространство над территорией РФ, в том числе воздушное пространство над внутренними водами и территориальным морем (ст. 1).

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

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

Если в отношении таких природных объектов, как земля, недра, воды, животный мир, предмет [правового регулирования](https://be5.biz/terms/p42.html) включает и регулирование использования, и охраны, то регулирование использования атмосферного воздуха действующий Федеральный [закон](https://be5.biz/terms/z4.html) "Об охране атмосферного воздуха" не предусматривает. Предшествующий Закон РСФСР "Об охране атмосферного воздуха" устанавливал некоторые требования по регулированию потребления атмосферного воздуха для промышленных и иных народнохозяйственных нужд.

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

Наряду с Федеральным законом "Об охране атмосферного воздуха", отношения по охране атмосферного воздуха регулируются Федеральным законом "Об [охране окружающей среды](https://be5.biz/terms/o29.html)", Федеральным законом "Об экологической экспертизе" и другими [нормативными актами](https://be5.biz/terms/n7.html).

Поскольку в процессе антропогенной деятельности на состояние атмосферного воздуха оказываются химические, физические и биологические воздействия, законодательство регулирует соответствующие отношения по его охране. Причем такие воздействия на состояние окружающей среды, как физические (шум, электромагнитные), регулируются преимущественно именно в рамках воздухоохранительного права.

Основными правовыми средствами охраны атмосферного воздуха являются:

* программы по охране атмосферного воздуха;
* нормирование качества атмосферного воздуха, предельно допустимых воздействий со стороны отдельных источников;
* регулирование размещения источников вредных воздействий на атмосферу;
* экологическая экспертиза проектов [предприятий](https://be5.biz/terms/p69.html) и иных объектов, эксплуатация которых сопровождается загрязнением атмосферы;
* разрешительный порядок вредных воздействий на состояние атмосферного воздуха;
* государственная регистрация вредных (загрязняющих) веществ и потенциально опасных веществ;
* государственный [учет](https://be5.biz/terms/u18.html) вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников;
* [инвентаризация](https://be5.biz/terms/i22.html) выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, вредных физических воздействий на атмосферный воздух и их источников;
* мониторинг атмосферного воздуха;
* государственный, производственный и общественный [контроль](https://be5.biz/terms/k31.html) за охраной атмосферного воздуха;
* экономический механизм охраны атмосферного воздуха;
* ответственность за нарушение законодательства РФ в области охраны атмосферного воздуха.

Федеральный закон "Об охране атмосферного воздуха" установил ряд специфических мер по охране этого природного ресурса. Специфически регулируется, в частности, нормирование качества атмосферного воздуха и вредных физических воздействий на атмосферный воздух (ст. 11). В целях оценки состояния атмосферного воздуха устанавливаются гигиенические и экологические нормативы качества атмосферного воздуха и предельно допустимые уровни физических воздействий на него. При этом под гигиеническим нормативом качества атмосферного воздуха понимается 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 природную среду.

Выделение гигиенических нормативов качества атмосферного воздуха - одна из новаций Федерального закона "Об охране атмосферного воздуха" и экологического законодательства в целом. В какой мере она обоснованна? Загрязняющие вещества, выбрасываемые предприятиями или транспортными средствами в атмосферу, одновременно оказывают вредное воздействие на человека и на иные объекты, в частности растительный и животный мир. Это обстоятельство лишает смысла раздельного нормирования качества атмосферного воздуха применительно к интересам охраны здоровья человека и растительного и животного мира. Цели такого нормирования вполне достигаются посредством установления научно обоснованных экологических нормативов качества атмосферного воздуха. Именно это обстоятельство имелось в виду при подготовке предшествующего закона - Закона РСФСР "Об охране атмосферного воздуха" (1982 г.), который предусмотрел единые нормативы ПДК загрязняющих веществ в атмосфере в интересах охраны здоровья человека и охраны окружающей среды.

В контексте нормирования охраны атмосферного воздуха к специфическим относится требование об установлении технических нормативов выбросов загрязняющих веществ и нормативов предельно допустимых выбросов. 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. Технические нормативы выбросов устанавливает специально уполномоченный федеральный [орган исполнительной власти](https://be5.biz/terms/o31.html) в области охраны атмосферного воздуха или другой специально уполномоченный [Правительством РФ](https://be5.biz/terms/p18.html) федеральный орган [исполнительной власти](https://be5.biz/terms/i4.html) по согласованию со специально уполномоченным федеральным органом исполнительной [власти](https://be5.biz/terms/v7.html) в области охраны атмосферного воздуха для стационарных источников выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух отдельных видов, а также для являющихся источниками загрязнения атмосферного воздуха транспортных или иных передвижных средств и установок всех видов.

Нормативы предельно допустимого выброса загрязняющих веществ в атмосферу устанавливаются для стационарного источника загрязнения атмосферного воздуха с учетом технических нормативов выбросов и фонового загрязнения атмосферного воздуха при условии непревышения данным источником гигиенических и экологических нормативов качества атмосферного воздуха, предельно допустимых (критических) нагрузок на экологические системы, других экологических нормативов. Такие нормативы устанавливаются территориальными органами специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха для конкретного стационарного источника выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и их совокупности (организации в целом).

В случае невозможности соблюдения [юридическими лицами](https://be5.biz/terms/u7.html), имеющими источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, предельно допустимых выбросов территориальные органы специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха могут устанавливать для таких источников временно согласованные выбросы по согласованию с территориальными органами других федеральных органов исполнительной власти.

Новой мерой по охране атмосферного воздуха является сертификация. Производство и использование топлива, а также производство и использование на территории РФ технических, технологических установок, двигателей, транспортных и иных передвижных средств и установок на территории Российской Федерации допускаются только при наличии сертификатов, подтверждающих соответствие требованиям охраны атмосферного воздуха.

В законодательстве предусмотрены мероприятия по защите населения при изменении состояния атмосферного воздуха, угрожающем жизни и здоровью людей. В городских и иных поселениях [органы государственной власти](https://be5.biz/terms/o15.html) [субъектов Российской Федерации](https://be5.biz/terms/c14.html) и [органы местного самоуправления](https://be5.biz/terms/o16.html) организуют работы по регулированию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух в периоды неблагоприятных метеорологических условий. При получении прогнозов неблагоприятных метеорологических условий юридические лица, имеющие источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, обязаны проводить мероприятия по уменьшению выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, согласованные с территориальными органами специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха, обеспечивающими контроль за проведением и [эффективностью](https://be5.biz/terms/e13.html) указанных мероприятий.

При изменении состояния атмосферного воздуха, которое вызвано аварийными выбросами вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и при котором создается угроза жизни и здоровью человека, принимаются экстренные меры по защите населения в соответствии с законодательством Российской Федерации о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

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

* выброс в атмосферный воздух веществ, степень опасности которых для жизни и здоровья человека и для окружающей природной среды не установлена;
* внедрение новых техники, технологий, материалов, веществ и другой продукции, а также применение технологического оборудования и других технических средств, если они не отвечают установленным законодательством требованиям охраны атмосферного воздуха;
* 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 генетического фонда растений и генетического фонда животных, наступлению необратимых последствий для людей и окружающей природной среды;
* размещение и эксплуатация объектов хозяйственной и иной деятельности, которые не имеют предусмотренных правилами охраны атмосферного воздуха установок очистки газов и средств контроля за выбросами вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;
* производство и эксплуатация транспортных и иных передвижных средств, содержание вредных (загрязняющих) веществ в выбросах которых превышает установленные технические нормативы выбросов.

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

## **Вопросы для самостоятельного изучения**

1. Особенности правового режима лесов и растительного мира вне лесов
2. Особенности правового режима лесов
3. Особенности правового режима растительного мира вне лесов
4. Особенности правового режима животного мира