

**МИНИСТЕРСТВО ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
РОССИЙСКОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ФЕДЕРАЛЬНОЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ АГЕНТСТВО**

**М.И. Васильева**

**Новое в Федеральном законе  
«Об охране окружающей среды». Комментарий.**

**Издательство: НИА–Природа, РЭФИА  
Москва – 2002**

**Васильева М.И. Новое в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». Комментарий.** – М.: НИИ–Природа, РЭФИА, 2002. – 142 с.

Комментарий представляет собой научно-практический анализ отдельных глав Федерального закона «Об охране окружающей среды», проведенный в сравнении с соответствующими положениями ранее действовавшего в данной сфере законодательства. Для исследования избраны главы: I. Общие положения; II. Основы управления в области охраны окружающей среды; III. Права и обязанности граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды; IV. Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды; V. Нормирование в области охраны окружающей среды; VIII. Зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайных ситуаций; XIV. Ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды и разрешение споров в области охраны окружающей среды. Избирательность связана с форматом данной публикации и объясняется главным образом актуальностью и проблемным характером регулируемых отношений.

Выводы и предложения, содержащиеся в работе, могут быть использованы в целях совершенствования данного Федерального закона, а также при разработке других нормативных правовых актов. Материалы отражают современные тенденции развития законодательства и организации управления в области охраны окружающей среды, в том числе проблемы регионального правового регулирования.

Исследование может представлять интерес для специалистов органов государственного управления, юристов, научных работников, предпринимателей и общественных экологических организаций.

ISBN 5–7844–0067–3

© Васильева М.И., 2002  
© НИИ–Природа, 2002  
© РЭФИА, 2002

## 1. Введение

### Новый закон или новая редакция?

Принятие Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002г. стало заметным событием общественной жизни и очередным шагом в развитии российского экологического законодательства. За годы действия Закона РСФСР от 19 декабря 1991г. «Об охране окружающей природной среды» произошли радикальные изменения в экономической системе, государственном устройстве, практически заново было создано российское законодательство. Идеи редактирования документа появились в высших органах власти еще в середине 90-х годов. Действительно, Закон, принятый в других общественно-политических и экономических условиях, объективно устарел, поскольку не содержал норм, регулирующих новые виды отношений, складывающихся в области охраны окружающей природной среды. С принятием Конституции РФ, реформированием государственного правления и с последующим развитием законодательства о федеративном устройстве и местном самоуправлении фактически утратили силу те положения Закона, которые регулировали компетенцию высших органов государственной власти, а положения о компетенции органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований вошли в заметное противоречие с постконституционным законодательством. Кроме того, в условиях экономических реформ и развития новых форм хозяйствования требовалось урегулировать отношения по учету экологического фактора в приватизации и других ситуациях смены собственника, усовершенствовать меры экономико-правового регулирования, поддержать развитие отношений в сфере экологического страхования, экологического аудита, экологической сертификации и др. Насколько же новый Закон оправдал общественные ожидания?

По мнению авторов законопроекта, в нем сохранен принцип законодательной преемственности, максимально учитывались те положения ранее действовавшего Закона, которые положительно подтвердились природоохранной правоприменительной практикой (из пояснительной записки).

Как известно, вначале речь шла о создании новой редакции Закона 1991 года, именно в такой версии проект длительное время разрабатывался в Правительстве РФ, затем в Комитете по экологии Государственной Думы РФ и был принят в первом чтении (постановление Государственной Думы РФ от 13 октября 2000г. N 709-III ГД «О проекте Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды»»). Во втором чтении проект был принят уже как новый федеральный закон и с другим названием (постановление Государственной Думы РФ от 18 октября 2001г. N 1984-III ГД «О проекте Федерального закона N 90032190-3 «Об охране окружающей среды»). 20 декабря 2001 г. проект при обсуждении был возвращен к процедуре второго чтения и в этот же день принят во втором и в третьем, окончательном, чтении. Однако по прочтении возникает вопрос: это действительно новый закон или все же новая редакция старого?

Новый текст вполне укладывается в концепцию и даже в структуру прежнего Закона (изменение текста ряда норм и введение дополнительных норм само по себе не является критерием, достаточным для различения нового документа и новой редакции), но при этом имеет принципиально другое название. Объемы понятий «окружающая среда» и «окружающая природная среда» и их соотношение всем специалистам хорошо известны, но одновременно и дискуссионны. Не вступая здесь в обсуждение возможных вариантов и подходов, отметим главное: совершена ошибка в определении круга регулируемых отношений. Из названия и из текста исключено понятие «окружающая природная среда», вместо которого введено понятие «окружающая среда», что очевидно по мысли законодателя, должно было означать расширение предмета закона. В ст. 1 дано следующее определение: окружающая среда – совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. Слагаемые определяются в этой же статье таким образом: совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов составляет понятие природной среды (природы); компоненты природной среды – земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле; природный объект – естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства; природно-антропогенный объект – природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение; антропогенный объект – объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов. Заметим, что в последнем определении речь идет только о социальных функциях, и значит, объекты, служащие для удовлетворения экономических потребностей, не входят в понятийный круг. А всегда ли возможно в реальной жизни отделить такие функции? И по какому критерию вообще отбирать антропогенные объекты, входящие в окружающую среду?

Итак, «окружающая среда» = «природная среда» + «антропогенные объекты». Сам по себе такой подход имеет право на существование и, более того, реализован в зарубежных правовых системах. Но зарубежное

Environmental Law, Umweltrecht, Milieurecht и т.п. имеет несколько иной оттенок, поскольку включает обычно такие институты, как: городская среда, сельская среда в аспекте экологического планирования и интегрированной защиты; охрана окружающей среды от промышленного и транспортного, а также и бытового шума; химические вещества в окружающей среде в разрезе контроля их производства, маркетинга и использования, контроля транспортировки, импорта и экспорта; регулирование источников экологического вреда применительно к промышленности, сельскому хозяйству, военной деятельности и туризму, а также транссекторальное регулирование; биоразнообразию и защита природы; стандарты окружающей среды. Например, германское право окружающей среды имеет приблизительно такую структуру: право охраны окружающей среды от вредных воздействий; право защиты от атома и излучений, в том числе вопросы права энергии; право опасных веществ (в том числе охрана растений, ДДТ-закон, закон об удобрениях, закон о кормах, право продуктов питания, право лекарственных веществ, право моющих и чистящих средств, закон о бензине и свинце, закон о генной технике); право отходов; охрана вод; охрана природы и уход за ландшафтами; охрана земель. При этом зарубежное законодательство соответствует своему названию, чего нельзя сказать о новом российском законе.

К сожалению, содержание этого документа не отвечает объявленному названию: закон фактически продолжает регулировать тот же круг отношений, что и ранее, а именно – отношения в сфере взаимодействия общества и природы (охраны окружающей природной среды), а отношения в сфере общества и «антропогенных объектов» не регулирует. И не может регулировать в данной своей структуре. Для урегулирования всего широчайшего спектра отношений, складывающихся в сфере «человек – неприродная окружающая среда» в России создано санитарное, градостроительное законодательство, законодательство о защите прав потребителей и т.п. Таким образом, в логике названия нормативного акта все эти отрасли законодательства должны были войти в него – но это невозможно было сделать в ходе принятия одного федерального закона, такого рода работы означали бы проведение кодификации огромного нормативного массива. Кроме того, что подобная кодификация представляет собой очень сложную правотворческую задачу, она еще никак не обоснована теоретически, поскольку российская эколого-правовая наука придерживается традиционных критериев отграничения своего предмета, а именно, к экологическому законодательству (и отрасли права) относит нормы, регулирующие отношения, складывающиеся в сфере взаимодействия общества с окружающей *природной* средой. Впрочем, в теории высказывается и мнение о целесообразности расширения «экологического права» до «права окружающей среды».

Заметим также, что термин «антропогенный объект», который возможно был призван подчеркнуть различие нового и старого законов, кроме как в начальной статье, посвященной терминам и определениям, ни разу не встречается в тексте. Специальная статья 4 «Объекты охраны окружающей среды» не включает антропогенные объекты, и лишь фрагментарно здесь упоминается о том, что особой охране подлежат объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия. Далее везде присутствуют «природно-антропогенные» объекты, и это правильно. Более того, в преамбуле провозглашается, что «настоящий Федеральный закон регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и *природы*, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду». Но тогда в чем был смысл нового названия? И новый ли закон принят или все же новая редакция старого? Очевидно, что подобные нестыковки вызваны игнорированием положений эколого-правовой науки, которые должны были (говорим об этом не умаляя несколько значимости других отраслей экологического знания) использоваться уже на начальных стадиях работы над проектом. Однако закон принят, действует, и на данном этапе задача состоит в конструктивном анализе его норм с целью формирования эффективной практики их применения.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» состоит из 84 статей, объединенных в 16 глав: I. Общие положения; II. Основы управления в области охраны окружающей среды; III. Права и обязанности граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды; IV. Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды; V. Нормирование в области охраны окружающей среды; VI. Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза; VII. Требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности; VIII. Зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайных ситуаций; IX. Природные объекты, находящиеся под особой охраной; X. Государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг); XI. Контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль); XII. Научные исследования в области охраны окружающей среды; XIII. Основы формирования экологической культуры; XIV. Ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды и разрешение споров в области охраны окружающей среды; XV. Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды; XVI. Заключительные положения.

Безусловно, новый Закон заслуживает обстоятельного постатейного комментария, в формате же данной публикации представляется возможным и целесообразным дать анализ избранных глав (I, II, III, IV, V, VIII, XIV – см. в Приложении). Выбор объясняется актуальностью соответствующих отношений и социальной востребованностью правовых исследований по тематике экологических прав человека, экономического регулирования в сфере охраны окружающей природной среды, согласования и перераспределения полномочий органов власти по линии «центр – регионы», предупреждения и возмещения экологического вреда. Сущность нововведений целесообразно рассматривать в сравнении с ранее действовавшими нормами.

## 2. Общие положения и принципы

Важной характеристикой Закона является указание в преамбуле на то, что он определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Если раньше соответствующий Закон 1991г. выполнял роль комплексного и головного в своей отрасли права, то новый Закон, отказавшись от этой роли (см. далее), взял на себя выполнение другой важной социально-политической миссии: его содержание должно отныне восприниматься не только как свод нормативных требований, но и как юридическая интерпретация *основ экологической политики государства*.

*Глава I «Общие положения»* включает четыре статьи: ст.1 «Основные понятия»; ст. 2 «Законодательство в области охраны окружающей среды»; ст. 3 «Основные принципы охраны окружающей среды»; ст. 4 «Объекты охраны окружающей среды».

*Ст. 1 «Основные понятия»* содержит определения тридцати шести ключевых понятий. Среди них как хорошо известные, так и новые, которыми не оперировал старый Закон, такие как: природно-антропогенный объект, нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, технологический норматив, оценка воздействия на окружающую среду, экологический аудит, наилучшая существующая технология, экологический риск. Вводные статьи с определениями основных используемых понятий стали непременным атрибутом практически всех федеральных законов, принимаемых в последние годы, и это безусловно положительная тенденция современного законодательства. Цена легальных определений весьма высока, нередко именно они играют решающую роль в толковании и применении законов. Поэтому появление собственного понятийного аппарата в данном нормативном акте существенно повышает его общее качество и регулятивные возможности.

Проект, принятый в первом чтении, содержал ряд определений важных понятий, которые не вошли в окончательную редакцию. Например, целесообразно было бы сохранить определения сертификации, работ и услуг в области охраны окружающей природной среды, экологических интересов общества. Некоторые утраченные понятия выглядят более содержательными по сравнению с действующими. Например, принятым оказалось такое определение: «благоприятная окружающая среда – окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов». А в первом варианте было: «благоприятная окружающая природная среда – состояние окружающей природной среды, которое не оказывает негативного воздействия на здоровье и жизнедеятельность человека, животных, растений и других живых организмов». Вполне очевидно, что ближе к истине было первоначальное понятие, поскольку благоприятность среды и в юридическом, и в экологическом, да и просто в лексическом смысле тесно и неразрывно связана с человеком, его жизнью и здоровьем. Исключение из действующего определения какого-либо упоминания о человеке как главном субъекте, заинтересованном в благоприятности среды, трудно объяснить. Или другой пример. Действует определение «вред окружающей среде – негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов». А первое чтение прошло совсем другое: «экологический ущерб (вред) – фактические и возможные убытки в их количественном выражении, включая упущенную выгоду и дополнительные затраты на ликвидацию неблагоприятных последствий для жизнедеятельности человека, животных, растений и других живых организмов, состояния экологических систем, природных комплексов, ландшафтов и объектов, вызванных нарушением нормативов качества окружающей природной среды, в результате отрицательных воздействий хозяйственной и иной деятельности, а также техногенных аварий и катастроф». По существу, эти определения касаются двух разных понятий и принадлежат к разным плоскостям: первое – из области фактического, второе – из сферы экономического и юридического; первое имеет содержательное значение, второе – правовое.

Согласно *ст. 2*, законодательство в области охраны окружающей среды основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, других федеральных законов, а также принимаемых *в соответствии с ними* (курсив авт.) иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Формулировку потребовалось процитировать, чтобы обратить внимание на то, что тем самым данный закон утрачивает главную роль в отрасли экологического права, которая отводилась старому Закону (для сравнения ст. 2 Закона 1991г.: «Природоохранительные отношения в Российской Федерации регулируются настоящим Законом, разрабатываемыми в соответствии с ним законодательными актами Российской Федерации»), и становится в ряд других федеральных законов, где действуют общие правила применения – по времени принятия, территории действия, кругу лиц и т.п. Новая постановка вопроса представляется более корректной, поскольку все федеральные законы имеют равную юридическую силу.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации включены в систему законодательства в области охраны окружающей среды, что следует из Конституции РФ и уже сложилось практически, но прямо было закреплено только сейчас.

Закон разграничивает природоохранное и природноресурсовое законодательство и фактически отстраняется от регулирования отношений, возникающих в области охраны и рационального использования природных ресурсов (ч.5 ст.2), что представляется не вполне оправданным применительно к охране природных ресурсов. При возникновении коллизии норм данного акта и природноресурсового законодательства охранительные отношения в природопользовании будут регулироваться преимущественно другим законодательством. В Законе проводится разграничение с санитарным законодательством (ч.6 ст.2), что имеет под собой объективную основу. Закон регулирует также «отношения, возникающие в области охраны окружающей среды как основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации, в целях обеспечения их прав на благоприятную окружающую среду».

Ст. 3 «Основные принципы охраны окружающей среды» устанавливает принципы, на основе которых должна осуществляться деятельность, оказывающая воздействие на окружающую среду. Ранее действовавший Закон содержал шесть принципов, которые с различной степенью изменений, но почти все перешли в новый Закон. К преобладающим принципам можно отнести: обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека; научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды; охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности; ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды; участие граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач охраны окружающей среды; международное сотрудничество Российской Федерации в области охраны окружающей среды.

Не востребованными оказались принципы приоритета охраны жизни и здоровья человека и гласности в работе при осуществлении деятельности, оказывающей отрицательное воздействие на состояние окружающей природной среды. Если заменой гласности могут служить однородные принципы информированности граждан и общественного участия (см. далее), то юридическое значение приоритета охраны жизни и здоровья человека не исчерпывается близкими принципами обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека и соблюдения права человека на благоприятную окружающую среду. Примечательно, что на фоне отсутствия названного приоритета закреплён «приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов». В связи с тем, что и в новом, и в старом законах в числе принципов звучит только по одному приоритету, возникает предположение: этот новый приоритет введён *вместо* приоритета охраны жизни и здоровья человека? И следовательно, данный Закон может считаться уже не антропоцентричным, а, напротив – экоцентричным по своей идеологии? Если это так, то поскольку принципы и остальной текст нормативного акта должны находиться во взаимно поддерживающем состоянии, экоцентричность должна обнаруживаться во всех последующих положениях – но этого не произошло. Тогда какой же смысл вкладывается в приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов?

Подобные вопросы возникают по ходу прочтения Закона не раз, и приходится лишь сожалеть о том, что разработчиками не была предварительно изложена его концепция, которая возможно объяснила бы отдельные не простые для толкования положения, и нет комментария «от первого лица», который в определенном смысле предпочтительнее любых других квалифицированных научных комментариев. То, что на первый взгляд кажется недостатком закона, на самом деле может оказаться его принципиальной идеей. Поэтому при комментировании официального текста требуется максимальная осторожность, объективность и научная добросовестность.

Остальные принципы имеют новаторский характер, прямых аналогов в старом Законе им не было. Все они научно обоснованы, актуальны и соответствуют задачам природоохранительной деятельности. (Есть сомнения по поводу обоснованности их общего количества: 23 принципа на 84 статьи, что возможно, является своего рода «рекордом»). Исходя из того, что принципы – это фундаментальные идеи, основные начала, определяющие направление правового регулирования общественных отношений (в данном случае – экологических), представляется, что этим критериям в разной степени отвечают такие положения: соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду; ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях; платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде; независимость контроля в области охраны окружающей среды; презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности; обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды, которого можно достигнуть на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов; сохранение биологического разнообразия; запрещение хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда

растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды; соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством; обязательность проведения государственной экологической экспертизы проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан; обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности (последние два можно было объединить).

Остальные принципы связаны больше не с правовой, а с иными формами охраны окружающей среды: учет природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности; приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов; допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды; обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц; обеспечение интегрированного и индивидуального подходов к установлению требований в области охраны окружающей среды к субъектам хозяйственной и иной деятельности, осуществляющим такую деятельность или планирующим осуществление такой деятельности; организация и развитие системы экологического образования, воспитание и формирование экологической культуры.

Некоторые принципы заслуживают особого внимания. Например, презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности означает, что Закон рассматривает всякую планируемую деятельность как потенциально опасную. Следовательно, обязанность доказать экологическую безопасность возлагается на лицо, заинтересованное в реализации своих планов. Такого рода обязанности хозяйствующих субъектов – по проведению оценки воздействия, представлению материалов на государственную экологическую экспертизу – уже давно закреплены в законодательстве. С введением же данного принципа получает логическую завершенность важнейший сегмент экологического законодательства: обосновываются и одновременно наилучшим образом объясняются все те экологические требования, которые предъявляются к стадии размещения объектов, планирования, обоснования хозяйственной деятельности и которые порой вызывают критику с точки зрения их многочисленности либо затратности. Выскажем (дискуссионное) мнение, что законодатель мог пойти дальше, закрепив презумпцию экологической опасности не только планируемой, но и *осуществляемой* деятельности.

Ранее действовавший принцип «научно обоснованного сочетания экологических и экономических интересов общества, обеспечивающих реальные гарантии прав человека на здоровую и благоприятную для жизни окружающую природную среду» видоизменился и сейчас звучит следующим образом: «научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды». Объединяет обе редакции принципа «сочетание» разных групп интересов, в остальном же они различны. Различие состоит в том, что во-первых, в новом Законе речь идет уже об интересах не только общества, но также человека и государства – и это правильный подход, отражающий действительное состояние и соотношение интересов. Во-вторых, сместились акценты в постановке целей: если раньше сочетание интересов рассматривалось как гарантия прав человека, то сейчас найдена цель, равноудаленная и одинаково приемлемая для всех трех субъектов: устойчивое развитие и благоприятная окружающая среда. В-третьих, новый Закон ушел от представлений о дихотомичности интересов – действительно, не экологический интерес не обязательно должен быть экономическим, и упоминание здесь о социальных интересах вполне обоснованно. Кроме того, в контексте сочетания можно говорить также и о политических, внешних, культурных и других интересах.

### 3. Разграничение и согласование управленческих полномочий

*Глава II «Основы управления в области охраны окружающей среды»* принципиально иным образом регулирует отношения управления, нежели ранее действовавший Закон. Отличия имеют как структурный, так и содержательный характер. Если раньше регулирование управления не обособлялось, соответствующие статьи были включены в раздел «Общие положения», то сегодня имеется специальная глава. Старый Закон устанавливал компетенцию в области охраны окружающей среды практически всех органов власти – Верховного Совета РФ, Правительства РФ, специально уполномоченных государственных органов, отдельно – республик, автономной области, автономных округов и краев, областей, а также органов местного самоуправления. Безусловно, после принятия Конституции РФ компетенция органов власти федерального, регионального и муниципального уровня изменилась коренным образом, и статьи Закона 1991г. все эти годы применялись с поправкой на новое законодательство в сфере федеративного устройства и местного самоуправления. Новый закон не пошел по пути редактирования компетенции и реализовал другой подход: отказавшись от какой-либо конкретизации компетенции органов власти, закладывает только самые общие основы управления и делает это в аспекте разграничения полномочий.

Данная глава – весьма характерное отражение тех непростых процессов, которые перманентно происходят в сфере совершенствования государственного устройства. С изменением политических представлений о природе и сущности федеративного государства не раз в течение последнего десятилетия менялось законодательство, регулирующее компетенцию федеральных и региональных органов. Подготовка и принятие проекта данного Закона происходили в беспрецедентных условиях. С одной стороны, этот период совпал с крупными переменами в построении взаимоотношений органов власти, характеризующимися усилением федерального, централизованного начала по всем направлениям («вертикаль власти»), а с другой стороны – с серьезными изменениями в самой системе органов федерального управления в сфере охраны окружающей среды, которая переживала прямо противоположные события.

Ликвидация в 2000г. Госкомэкологии России и последующее резкое сокращение аппарата природоохранных структур, переданных МПР РФ от Госкомэкологии, привели к ослаблению управленческой функции, осуществляемой на уровне Федерации. В качестве ответной реакции на местах стали создаваться собственные природоохранные структуры регионального и муниципального звена. При этом процесс создания параллельных структур, реализующих компетенцию органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, с самого начала был обречен на невысокую эффективность по причинам возведения определяющих полномочий на федеральный уровень и отсутствия ясности в вопросе возможности и способов разграничения сфер ведения и полномочий между всеми тремя уровнями публичной власти. Прогноз о дублировании контрольных, разрешительных и других важнейших управленческих функций с неизбежностью сбывался. Предпринимаемые органами системы МПР России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации попытки заключения соглашений о передаче осуществления части полномочий не могли кардинальным образом повлиять на улучшение управленческой ситуации, главным образом – по причине юридической уязвимости самих таких соглашений. Организационная слабость федеральных органов управления в принципе не могла компенсироваться деятельностью региональных и муниципальных органов, поскольку основная компетенция оставалась за федеральными. В этих условиях Правительство Российской Федерации заявило о намерении децентрализовать управление в сфере охраны окружающей среды (протокольное решение Правительства РФ от 29.12.2000г. № 44 «О мерах по совершенствованию природоохранной деятельности в Российской Федерации»). Однако до принятия данного Федерального закона какие-либо шаги по созданию к тому юридических предпосылок не предпринимались.

Здесь надо заметить, что длительное время после ликвидации Госкомэкологии РФ децентрализация в управленческой практике воспринималась лишь как создание параллельных структур на местах. По мере того, как выяснилось, что эти структуры не располагают по закону необходимым объемом полномочий, встала задача совершенствования (дополнения) юридической основы их деятельности, и на этой стадии встал вопрос о передаче части полномочий. Но тут возникли новые трудности, связанные с невозможностью передачи полномочий федеральных органов муниципальным никакими другими способами, кроме как федеральным законом, а также с неоднозначностью юридических оценок существующей законодательной основы для заключения соглашений о передаче части полномочий федеральных органов органам власти субъектов РФ.

В этот же период Центр экологической политики России реализовывал проект «Приоритеты национальной экологической политики: от федерального центра к регионам», одним из направлений которого был юридический анализ ситуации, сложившейся в сфере управления охраной окружающей среды. Автором данного комментария была проведена независимая экспертиза массива законодательства, имеющего отношение к проблеме, анализировались и редактировались проекты соглашений, намечаемых к заключению между МПР РФ и органами исполнительной власти отдельных субъектов РФ. Результаты исследования позволили дать ряд рекомендаций федеральным и региональным органам власти по созданию механизмов разграничения полномочий и совершенствованию правовых основ управления в целом. (Подробно об этом см.: *Васькина М.И.* Региональная экологическая политика: правовые аспекты. – М.: ЦЭПР. 2001. – 117 стр.; *Правовые формы разграничения сфер*

ведения и согласования интересов федерального центра и регионов в области охраны окружающей среды. // Зеленый мир (Общероссийская некоммерческая научно-публицистическая и информационно-методическая газета). 2001. № 14–15. С.10–24; Предложения к проекту Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды». // Там же. С.25–26.). На стадии подготовки проекта данного Федерального закона ко второму чтению через Высший экологический совет при Комитете по экологии Государственной Думы вносились предложения к тексту всех статей настоящей главы.

По нашему мнению, главная задача, которую предстояло решить на пути децентрализации управления – это определение государственной стратегии в данном вопросе, а именно: действительно ли охрана окружающей среды – дело региональных и (или) местных властей или все же общегосударственная задача? И если Федерация не слагает с себя эту задачу, то какова должна быть мера участия в том и ответственности органов всех уровней? Ответив на эти вопросы, далее можно уже переходить к формулированию конкретных норм Закона, руководствуясь конституционными положениями о разграничении предметов ведения. Именно в такой постановке необходимо было в первую очередь рассматривать проблему управления при подготовке данного Закона. О том, насколько удалось ее решить, видно из текста статей главы. Если обобщенно, то есть заметное продвижение в разграничении полномочий по линии «федеральный центр – регионы», но отсутствие такового в части муниципального уровня управления. Введение нормы отсылочного характера (ст. 68) о муниципальном экологическом контроле мало влияет на общую картину.

Оценка оптимальности правового регулирования исходит из того, что органы власти должны располагать объемом полномочий, который необходим и достаточен им для представления и защиты соответственно, федерального, регионального, местного интереса. Как шаг вперед можно расценивать ст.5 и 6, закрепившие соответственно полномочия органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ. Во-первых, сохранена вся федеральная компетенция и это можно рассматривать как знак приверженности государства к централизованному управлению охраной окружающей среды. Во-вторых, произошло расширение региональной компетенции, но не за счет изъятия федеральной, а путем ее деления (в части государственного контроля) или дополнения (право органов власти субъектов РФ на иск о возмещении вреда, на привлечение к административной ответственности). В-третьих, остаются полномочия, принадлежащие одновременно той и другой стороне (экономическая оценка воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности; ведение учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду).

*Ст.8 «Органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды»* устанавливает, что государственное управление в области охраны окружающей среды осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Тем самым повышен уровень компетенции и ответственности последних, а кроме того, все те полномочия, которые по Закону осуществляются органами государственного управления, автоматически распространяются на оба уровня органов. Компетенцию каждого из них Закон не регулирует, ссылаясь на общий порядок наделения полномочиями органов исполнительной власти – соответственно, Правительством РФ и законодательством субъектов РФ.

*Ст. 5 «Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды»* включает «установление порядка осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды, в том числе на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящихся в ведении Российской Федерации, объектах, способствующих трансграничному загрязнению окружающей среды и оказывающих негативное воздействие на окружающую среду в пределах территорий двух и более субъектов Российской Федерации (федеральный государственный экологический контроль)» и не относит само осуществление контроля к полномочиям федеральных органов. В будущем постановлении Правительства РФ надо закрыть этот редакционный пробел.

*Ст. 6 «Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды»* содержит довольно объемную компетенцию региональных органов, позволяющую им эффективно осуществлять экологическое управление.

«Разработка и издание законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды с учетом географических, природных, социально-экономических и иных особенностей субъектов Российской Федерации» должны осуществляться исходя из следующих основных правил. Во-первых, субъекты РФ могут осуществлять правовое регулирование тех отношений, которые отнесены к их ведению ст. 6 данного Закона. Во-вторых, Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ» допускает собственное правовое регулирование субъектов Федерации до принятия федеральных законов по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации приводятся в соответствие с принятым федеральным законом (ч.2 ст. 12). Однако здесь существуют варианты толкования. К примеру, в комментируемом Федеральном законе содержится множество бланкетных норм (как правило, со ссылками на будущие акты Правительства РФ), в развитие которых длительное время не принимаются необходимые документы. В этом случае оказываются ли регионы связанными *самим фактом наличия (принятия)* такого (рамоч-

ного) Федерального закона или могут самостоятельно заполнить соответствующие пробелы? Ответ неоднозначный. Далее. Хотя это прямо не закреплено в Конституции РФ, но следует из нее по смыслу – субъекты Федерации в своей нормотворческой деятельности обязаны руководствоваться не только федеральными законами и двусторонними договорами, но и *иными федеральными нормативными правовыми актами, принятыми в развитие федеральных законов* (когда из них прямо следует принятие подзаконных актов федерального уровня), например, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Особый интерес представляют контрольные и связанные с ними полномочия, поскольку именно здесь сосредоточены реальные возможности влияния на хозяйственную деятельность, а кроме того, они являются в значительной степени новыми для региональных органов. Государственный контроль включался в компетенцию субъектов Федерации старым Законом (ст. 8, 9, 70), однако это положение не находило должной поддержки в других нормах, в частности, в ст. 7 того же Закона, регулировавшей компетенцию специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации, к которым относились (и относятся) органы федеральные, а также и в подзаконных актах, регулирующих порядок нормирования, исчисления платежей, выдачи разрешений и т.п. Действующий Закон уполномочил органы власти субъектов РФ на осуществление государственного экологического контроля в области охраны окружающей среды за объектами хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящимися на территориях субъектов Российской Федерации, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (ст.6). Согласно ст.65, государственный экологический контроль осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Перечень объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, определяется Правительством Российской Федерации. Следовательно, в разрезе объектов контроля компетенция субъектов РФ определяется по остаточному принципу – все, за исключением отнесенных к федеральному ведению. Ст. 66 «Права, обязанности и ответственность государственных инспекторов в области охраны окружающей среды» распространяется в равной степени на федеральных и на региональных инспекторов, перечень которых устанавливается в соответствии с законодательством субъектов РФ.

Предоставленное региональным органам право привлечения виновных лиц к административной и иным видам ответственности надлежит толковать в системе с положениями административного законодательства. Статья 23.29. КоАП РФ «Органы, осуществляющие государственный экологический контроль» перечисляет статьи Кодекса, предусматривающие административные правонарушения, дела о совершении которых рассматривают органы, осуществляющие государственный экологический контроль. Далее следует перечень должностных лиц, которые вправе рассматривать дела от имени этих органов: главный государственный инспектор РФ по охране природы, его заместители; старшие государственные инспектора РФ по охране природы; государственные инспектора РФ по охране природы; главные государственные инспектора РФ по охране природы в зоне своей деятельности, их заместители; старшие государственные инспектора РФ, государственные инспектора РФ по охране природы в зоне своей деятельности; главные государственные инспектора субъектов РФ по охране природы, их заместители; старшие государственные инспектора субъектов РФ, государственные инспектора субъектов РФ по охране природы; главные государственные инспектора по охране природы, их заместители и государственные инспектора по охране природы в зоне деятельности соответствующих городских, межрайонных, районных природоохранных структур в составе территориальных органов федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области охраны окружающей среды. Приказ МПР РФ от 4 апреля 2001 г. N 283 (в ред. Приказа МПР РФ от 28.04.2001 N 372) «О должностных лицах МПР России и его территориальных органов, осуществляющих государственный экологический контроль» главными государственными инспекторами по охране природы в субъектах Российской Федерации называет руководителей департаментов природных ресурсов по регионам МПР России и комитетов природных ресурсов по субъектам Российской Федерации МПР России, также и другие должности обозначаются синхронно перечню, определенному приведенной выше нормой КоАП РФ (за одним исключением: в КоАП РФ говорится об инспекторах «субъектов РФ», а в приказе МПР – об инспекторах «в субъектах РФ»), однако в свете общего совпадения этих норм различие имеет видимо сугубо редакционный, но не смысловой характер).

Кроме того, статья 28.3. КоАП РФ «Должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях» определяет, что протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Кодексом, составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях (см. выше). И далее: «Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, составляются должностными лицами, уполномоченными соответствующими субъектами Российской Федерации».

Таким образом, по фактам нарушения норм КоАП РФ право привлечения к административной ответственности имеют органы (должностные лица) федерального экологического контроля. Согласно ст. 1.1. КоАП РФ, законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Соответственно, административно-юрисдикционные полномочия региональных органов распространяются на сферу административных правонарушений, предусмотренных законами субъектов РФ. В результате получается, что предостав-

ленное им комментируемым Законом право государственного экологического контроля в части «своих» объектов, определяемых после утверждения Правительством РФ перечня объектов федерального контроля, не подкрепляется правом привлечения к административной ответственности за совершение правонарушений, предусмотренных КоАП РФ. Формально Федеральный закон «Об охране окружающей среды» был принят позднее (подписан Президентом 10.01.2002г., а КоАП подписан 30.12.2001г.) и возможно толкование по принципу действия законов во времени, выводом которого может быть его приоритетное применение. Однако такой вывод не приводит к практическому результату, поскольку само по себе полномочие «привлекать к административной ответственности лиц, допустивших нарушение законодательства в области охраны окружающей среды» мало что дает и не может быть реализовано вне КоАП РФ. Данный вопрос может быть урегулирован путем внесения изменений в КоАП РФ, либо в Федеральный закон «Об охране окружающей среды», либо посредством заключения соглашений о передаче полномочий. В последнем случае можно говорить о передаче всего полномочия по привлечению к ответственности либо его частей – например, права составления протоколов. Однако заключение такого соглашения не вытекает из КоАП РФ, а, как будет показано далее, соглашения заключаются при условии их *непротиворечия* федеральным законам и *на основании* федеральных законов. В данном случае передача не противоречила бы Федеральному закону «Об охране окружающей среды», а вопрос о соответствии ее КоАП РФ остается открытым.

В ст. 5,6 Закон обошел вопрос, в чьей компетенции находится выдача разрешений на выбросы, сбросы, размещение отходов. Согласно ч.4 ст. 23, выбросы и сбросы химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов в окружающую среду в пределах установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, лимитов на выбросы и сбросы допускаются на основании разрешений, выданных органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды – без уточнения уровня органов. Таким образом, в этой части применяются другие федеральные законы и подзаконные нормативные акты, регулирующие охрану атмосферного воздуха, обращение отходов, сброс сточных вод и т.п..

Другие полномочия органов власти субъектов Федерации рассматриваются в ходе анализа последующих глав Закона.

*Статья 9 «Разграничение полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»* имеет весьма общий характер. Собственно, нет необходимости в ее ч.1, декларирующей общий порядок разграничения полномочий, поскольку федеральный закон (любой) не имеет здесь своего поля. В соответствии с ч. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется *Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий*. Конституция РФ осуществила такое разграничение следующим образом: в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в частности, находятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды (пункты «в», «д» ч.1 ст. 72). Что касается указанного в ст. 11 Конституции РФ договорного порядка разграничения предметов ведения и полномочий, то в настоящее время в части, не противоречащей Конституции РФ, действуют положения Федеративного договора 1992 г., заключено несколько десятков двусторонних Договоров о разграничении предметов ведения, однако буквально в последнее время наметилась тенденция к прекращению действия Договоров. Заметим, что в Конституции в качестве источников разграничения не названы федеральные законы, как это сделал данный Закон в ч.1 ст.9. Впрочем, это уже общая практика – текущее федеральное законодательство повсеместно разграничивает полномочия. Главное, чтобы в таком порядке не изменялись предметы ведения.

Практическое значение имеет ч.2 ст.9: «Соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, в том числе в области государственной экологической экспертизы объектов, подлежащих обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой на уровне субъектов Российской Федерации, заключаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами». Закон тем самым заложил основу для возможной передачи в будущем части полномочий. Согласно ч.2 ст. 78 Конституции РФ, федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, *если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам* – и это главное *условие* и одновременно *ограничение* сферы соглашений. Ст. 6 приводит перечень полномочий органов государственной власти субъектов РФ и в конце относит к полномочиям также «регулирование других вопросов в области охраны окружающей среды в пределах *своих* полномочий» (заметим, своих – не значит полученных от федеральных органов). Ст. 5 соответственно, относит к полномочиям органов государственной власти РФ «осуществление иных предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий» и тоже ничего не говорит о соглашениях. Ни та, ни другая нормы не упоминают

о передаваемых полномочиях, и неясно, какие же из прямо закрепленных за сторонами полномочий, кроме проведения экологической экспертизы, могут передаваться соглашениями?

Соглашение может быть заключено *на основании* федерального закона по предметам совместного ведения или договора (ч.3 ст.14 Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ»). Вообще, требования о «не противоречии» закону (ч.2 ст.78 Конституции РФ) и «на основании» закона при их буквальном толковании не оставляют места соглашениям, ибо если федеральный закон определил полномочия органов, а ему нельзя противоречить, то не ясно, где же есть поле для соглашений. Корректное решение состоит в следующем. Федеральный закон должен каким-то образом выразить свою позицию в отношении возможности передачи соглашений: 1) путем прямого указания на те группы полномочий, которые могут быть переданы, либо 2) путем оговорки, что полномочия, не закрепленные за теми или иными органами, могут передаваться, либо 3) могут передаваться любые полномочия. Комментируемый Закон пошел по первому пути, и таким образом, последующая передача любых других полномочий, кроме экспертизы, может быть оспоримой с точки зрения противоречия данному же Закону, поскольку соглашение не может быть выше федерального закона, не может вторгаться в определенные им компетенции органов – в этом смысл ч.2 ст. 78 Конституции РФ, ограничивающей сферу соглашений. Обсуждение целесообразности передачи полномочий в сфере экологической экспертизы представляет отдельную тему.

Теоретически в данной ситуации, с учетом нестабильности федерального управления, возможны были различные приемы формулирования полномочий в виде: двух перечней исключительных полномочий той и другой стороны; перечня исключительных полномочий одной из сторон; закрытых перечней; одного закрытого, а другого открытого перечня. Закон оставил оба перечня полномочий – и федеральных, и региональных органов – открытыми. Для сравнения: во многих актах действующего экологического законодательства полномочия, прямо не закрепленные за федеральными органами, отнесены к региональному уровню (ст.4 Закона РФ «О недрах», ст. 66 Водного кодекса РФ, ст.47 Лесного кодекса РФ, ст.6 ФЗ «Об экологической экспертизе»). Выскажем предположение, что более гибким вариантом могло быть формулирование в Законе перечней *исключительной* (не подлежащей перераспределению) компетенции и федеральных органов, и органов власти субъектов РФ с одновременным указанием на то, что за пределами перечней стороны могут передавать полномочия посредством заключения соглашений. Кроме того, что это отвело сомнения в обоснованности будущих возможных соглашений, можно было бы оперативно на уровне органов исполнительной власти решать вопросы согласования действий и менять принадлежность полномочий в зависимости от конкретной управленческой и экологической ситуации в том или ином регионе.

Определение объема *компетенции муниципальных образований* в сфере охраны окружающей среды всегда было дискуссионным. Однако в условиях функционирования государственных комитетов по охране окружающей среды районного и городского уровня дискуссия концентрировалась вокруг согласования и исключения параллелизма в работе государственных и муниципальных (там где они создавались) комитетов, и при любом варианте – создавались специальные муниципальные структуры или нет – управление и контроль обеспечивались районными (городскими) подразделениями системы Госкомэкологии РФ. В настоящее же время, когда проведенная на федеральном уровне реорганизация органов управления привела к фактической ликвидации подразделений районного (городского) уровня, проблема обретает совершенно иной характер. Для выполнения функций по регулированию природопользования и охраны окружающей среды, ранее осуществлявшихся государственным органом, создаются структурные подразделения в муниципальных органах. Безусловно, в силу различной природы государственной власти и местного самоуправления, возникает множество проблем вокруг целесообразности и легитимности передачи тех полномочий, что осуществлялись ранее гор(рай)комэкологией и их совместимости с теми функциями, которые призвано осуществлять местное самоуправление.

Закон ушел от прямого закрепления полномочий органов местного самоуправления.

Согласно *ст.7 «Полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды»*, эти полномочия определяются в соответствии с федеральными законами. Заметим, что могут определяться не только федеральными законами, но также законами субъектов РФ. В идеале, полномочия надо было определить в данном Федеральном законе.

Согласно *ст.10 «Управление в области охраны окружающей среды, осуществляемое органами местного самоуправления»*, управление в области охраны окружающей среды осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Ст. 68 вводит новый вид экологического контроля – муниципальный контроль в области охраны окружающей среды (муниципальный экологический контроль), который осуществляется на территории муниципального образования органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами. Муниципальный контроль осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. К статье два уточнения. Во-

первых, не только законодательство Российской Федерации, но также законодательство субъектов РФ может быть основой для установления органами местного самоуправления порядка муниципального контроля. Во-вторых, требуется принятие постановления Правительства РФ о муниципальном экологическом контроле. В отсутствие же такового региональные органы власти могут самостоятельно урегулировать соответствующие отношения. Однако при этом надо иметь в виду, что контроль и управление в целом могут осуществляться органами местного самоуправления только в пределах полномочий, предоставленных им *законами* – федеральными и региональными (последними – из числа собственных полномочий органов власти субъектов РФ). Например, Правительство РФ не может в своем постановлении наделить органы местного самоуправления какими-либо полномочиями из числа уже отведенных федеральным и региональным государственным органам. Полномочия невозможно передать и по соглашениям. В этом особенность законодательства о местном самоуправлении.

Статьи 12, 130, 132 Конституции РФ устанавливают, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Специальный отраслевой закон определил, что в ведении муниципальных образований находятся *вопросы местного значения*, а также *отдельные государственные полномочия*, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. К вопросам местного значения, в числе прочих, Законом отнесены: обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения; контроль за использованием земель на территории; регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения; организация утилизации и переработки бытовых отходов; участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования. Муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению и иные *вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов РФ*, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти (абз. 32 части 2 статьи 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»). Перспективным для дальнейшего развития в постановлении Правительства РФ о муниципальном экологическом контроле представляется «участие в охране окружающей среды», которое можно использовать для подключения в каких-то формах органов местного самоуправления к государственному контролю – в форме участия в выдаче разрешений и контроле за исполнением их условий и др. В целом, наличие ст. 10 в такой ее редакции не открывает возможность полноценного регулирования муниципального контроля нижестоящими (федеральными подзаконными и региональными) нормативными актами.

Таким образом, муниципальное управление и контроль по-прежнему основываются на тех полномочиях, которые были даны федеральным законодательством о местном самоуправлении (Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 г., а также ст. 49–76 Закона РФ «О местном самоуправлении в РФ» 1991 г., которые применяются в части, не противоречащей Конституции РФ и Федеральному закону 1995 г.). Кроме того, можно руководствоваться нормами природоресурсовых («О недрах», «О животном мире», Лесного и Водного кодексов и др.) и природоохранных («Об охране атмосферного воздуха», «Об особо охраняемых природных территориях», «Об отходах производства и потребления» и др.) законов, закрепляющими полномочия органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления могут принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения *законами субъектов РФ* помимо тех вопросов местного значения, которые перечислены в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». И наконец, могут *принять отдельные государственные полномочия* от федеральных органов и /или органов власти субъектов РФ, наделение которыми должно происходить в установленном законом порядке: только федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств; реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Практика показывает, что часто бывает очень сложно найти правильные критерии отграничения в одной и той же сфере – как например, в сфере охраны окружающей среды – вопросов государственного управления и вопросов местного значения. Не входя здесь в оценку самой идеи местного самоуправления и тех форм, в которых она была законодательно реализована в России, а основываясь сугубо на действующем законодательстве, остается признать, что в нем отсутствуют приемлемые и достаточные критерии разграничения сферы *государственного управления* и вопросов *местного значения*. Произошедший «обрыв» нижнего звена структуры государственного управления охраной окружающей среды и связанные с этим попытки создания специализированных муниципальных органов красноречиво свидетельствуют о необходимости преодоления существующей сейчас в законодательстве жесткой границы между «государственным» и «муниципальным».

В целом, любые изменения законодательства в сфере управления должны обосновываться стратегией федеративного и муниципального строительства, а также государственной политикой в сфере охраны окружающей среды.

## 4. Общественные экологические интересы и права граждан – в центре Закона.

*Глава III «Права и обязанности граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды»* состоит из трех статей: ст. 11 «Права и обязанности граждан в области охраны окружающей среды»; ст. 12 «Права и обязанности общественных и иных некоммерческих объединений, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды»; ст. 13 «Система государственных мер по обеспечению прав на благоприятную окружающую среду». В ранее действовавшем Законе данной главе соответствовал по своей структуре и основным положениям раздел II «Право граждан на здоровую и благоприятную окружающую природную среду». Из довольно большого числа различий назовем некоторые, наиболее значимые.

Не вошла в новый Закон прежняя ст. 11 «Право граждан на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды» (Каждый гражданин имеет право на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды, вызванного хозяйственной или иной деятельностью, аварий, катастроф, стихийных бедствий). Примечательно, что в числе гарантий этого права было «предоставление каждому реальных возможностей для проживания в условиях благоприятной для жизни и здоровья окружающей природной среды», нигде более в законодательстве не закрепленное.

*Ст. 11 «Права и обязанности граждан в области охраны окружающей среды»* начинается с важной декларации: «Каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде». Далее следует перечень других правовых возможностей: направлять обращения в органы власти, участвовать в массовых акциях, предъявлять иски и т.п., которые в совокупности образуют довольно полный объем экологической правосубъектности граждан. Но внутренняя структура нормы представляется не совсем удачной, поскольку неверно отражает истинное соотношение целей и средств, существующее в институте экологических прав граждан. В широком смысле, обеспечение благоприятного качества окружающей среды достигается соблюдением всех тех требований, которые закрепляет Закон, а в случае несоблюдения – применением принудительных мер и привлечением нарушителей к ответственности. В рамках же отдельно взятого правового института соотношение таково, что право на благоприятную окружающую среду выступает как цель, а все остальные предоставленные статьей 11 правовые возможности – как средство ее достижения. Поэтому в начале нормы целесообразно было бы продекларировать только право на благоприятную окружающую среду, а все остальные права обозначить как средства его реализации.

В комплекс правомочий граждан почему-то не включено конституционное право граждан на возмещение вреда своему собственному здоровью, что трудно объяснимо (хорошо, что далее в ст. 79 Закона это право все-таки предоставляется). Но в то же время любому и каждому гражданину предоставлено неизвестное ранее *право на возмещение вреда окружающей среде*, которое дает уникальную возможность использования частных правовых средств защиты, доступных гражданину (и в первую очередь – обращения в суд), в целях защиты публичных экологических интересов, связанных с непричинением вреда окружающей среде. Такое право граждан вполне соответствует либеральным западным моделям, и в первую очередь – американскому энвайронментальному праву. И в этом есть определенная непоследовательность обсуждаемого российского закона, сделавшего в других своих разделах и нормах ряд отступлений от ранее предоставленных гражданам позиций (например, в ст. 80 граждане не называются в качестве истцов по делам о прекращении вредной деятельности, как это было ранее. Получается, что обращаться с иском о возмещении вреда окружающей среде можно, а с иском о прекращении этой вредной деятельности – нельзя?). Кроме того, предоставление гражданам права на иск о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, логично было бы сопроводить предоставлением специально уполномоченным органам (в первую очередь, системы МПР РФ) права на вступление в гражданский процесс для дачи заключения по делу. Без такого права специально уполномоченных органов исполнительной власти привлечение их к процессу зависит от усмотрения суда.

Отличие нового Закона, далее, состоит в том, что если раньше граждане имели *право на «охрану здоровья»* от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды, вызванного хозяйственной или иной деятельностью, аварий, катастроф, стихийных бедствий, то сейчас имеют *право на защиту окружающей среды* от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера. Разница очевидна. Одно право утрачено, другое приобретено; при этом второе не заменяет и не компенсирует первое, но зато открывает новые возможности действий отдельных граждан в общественном интересе.

Обращает на себя внимание право «направлять обращения в органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, иные организации и должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по ее охране». Для сравнения старый вариант: «требовать от соответствующих

органов предоставления своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и мерах по ее охране». Не преодолен недостаток, связанный с тем, что хозяйствующие субъекты не называются в числе стороны, которой адресуются требования (обращения) о получении информации. В сегодняшней редакции появляется возможность использовать упоминание об «иных организациях и должностных лицах» для обоснования надлежащей адресности запроса на экологическую информацию хозяйствующим субъектам, однако в целом проблему информационных обязанностей предпринимателей (а она существует) в этой формулировке нельзя считать решенной.

До настоящего времени граждане – обычно из числа членов известных общероссийских и региональных московских организаций – неоднократно обращались с запросами к Правительству России, министерствам и ведомствам о предоставлении информации о состоянии окружающей природной среды и принимаемых мерах по ее охране. Запросы могли касаться каких-либо значимых событий на Севере, Дальнем Востоке, в Сибири. Один из последних примеров – коллективный запрос информации об экологических аспектах реализации проектов по разведке нефтяных запасов и добыче нефти на шельфе Сахалина. Уточнение «в местах своего проживания» подчеркивает связь права на экологическую информацию с местом жительства граждан и сужает юридическую основу действий широкой общественности. Напомним, что Конституция России провозглашает право каждого гражданина на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42), не ограничивая его какими-либо рамками и условиями, в связи с чем возникает вопрос о соответствии этой нормы Основному закону. (Толкование Конституции дает Конституционный Суд РФ по запросам высших федеральных органов государственной власти и органов законодательной власти субъектов РФ). Впрочем, право общественных объединений на запрос экологической информации не ограничено их местом регистрации или статусом (ст. 12 Закона), и заинтересованные граждане могут продолжать свою социально активную деятельность, организуя соответствующие действия от имени общественных объединений.

Отдельного и обстоятельного юридического анализа заслуживает вновь введенное право граждан на предъявление в суд исков о возмещении вреда окружающей среде.

Исключено ранее закрепленное в Законе 1991г. право требования «в административном или судебном порядке отмены решений о размещении, проектировании, строительстве, эксплуатации экологически вредных объектов, ограничении, приостановлении, прекращении деятельности предприятий и других объектов, оказывающих отрицательное влияние на окружающую природную среду и здоровье человека». (В проекте, принятом в первом чтении, это право еще было). Впрочем, это не означает, что граждане теперь действительно лишены права на иск и жалобу. Действуют положения Гражданского кодекса о запрещении деятельности, создающей опасность причинения вреда (ст. 1065 ГК РФ), правила Гражданского процессуального кодекса о производстве по жалобе (глава 24–1 ГПК РСФСР) и т.п. Право граждан на судебную защиту своих прав (ст. 45 Конституции РФ) является абсолютным и неотчуждаемым, что неоднократно подтверждал Конституционный Суд РФ в своих решениях. Обжалование же в административном порядке (административная жалоба) может осуществляться непосредственно на основании ст. 33 Конституции РФ.

Главное новшество ст. 12 «Права и обязанности общественных и иных некоммерческих объединений, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды» – наделение некоммерческих объединений равными правами с общественными объединениями. Применение нормы должно происходить с учетом положений гражданского законодательства, регулирующих статус некоммерческих организаций: § 5 главы 4 Гражданского кодекса РФ и Федерального закона от 12 января 1996 г. (с изм.) «О некоммерческих организациях». Некоммерческие организации могут создаваться в форме общественных или религиозных организаций (объединений), некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами. Некоммерческой является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками. Некоммерческие организации могут создаваться в целях охраны здоровья граждан, удовлетворения их духовных и иных нематериальных потребностей, защиты прав и законных интересов, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ. Права, предоставленные Федеральным законом «Об охране окружающей среды», распространяются на те некоммерческие организации, которые имеют в уставах положение об охране окружающей среды как основном (одном из основных) направлениях своей деятельности и реально осуществляют эту деятельность. Учитывая, что другие формы некоммерческих организаций (в отличие от общественных объединений, которые образуются только гражданами) могут создаваться с участием юридических лиц или только юридическими лицами, такое решение законодателя можно рассматривать как вовлечение широких структур гражданского общества в дело охраны окружающей среды. Однако в этом есть своя обратная сторона: НКО, образованные коммерческими организациями, неизбежно будут выражать интересы учредителей. Получается, что правовые возможности, которыми Закон наделяет «третий» сектор, опосредованно могут использоваться «вторым» сектором. Бизнес будет играть на поле общественности, используя ее же правовые средства. Каким именно образом реализовать предоставленные возможности – в общих и благих целях защиты населения от экологических угроз либо в целях защиты своих корпоративных интересов специфическими средствами гражданского участия – это дело уже самого бизнеса.

Согласно Закону, общественные и иные некоммерческие объединения могут защищать права и законные интересы граждан в области охраны окружающей среды. Это право может быть использовано общественными объединениями при возбуждении искового производства – например, о прекращении деятельности, наносящей экологический вред населению, или производства по жалобе – при оспаривании незаконных актов органов государственной власти, принятых с нарушением прав граждан. Процессуальная сторона не зависит от количества лиц, обратившихся за защитой своего интереса. Формально по делам, имеющим масштабное экологическое значение (на уровне города, региона и всей страны) в процесс могут вступать единицы или десятки истцов, заявляющих о нарушении своих собственных прав, или от их имени (по доверенности) общественные объединения. Так было в широко известных процессах по обжалованию актов Правительства РФ об изъятии земель, забираемых лесами первой группы, Указов Президента РФ о строительстве высокоскоростной магистрали и др.

Но более соответствовало бы и значимости такого рода дел, и процессуальной логике наделение общественных объединений правами действовать в защиту интересов неопределенного круга лиц. Согласно ст. 42 ГПК РСФСР, *в случаях, предусмотренных законом*, организации вправе обратиться в суд с иском в защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов других лиц по их просьбе или в защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов неопределенного круга лиц. Закон РФ «О защите прав потребителей» предоставил общественным объединениям потребителей право предъявления исков в защиту интересов неопределенного круга лиц (ст. 45, 46). Этим достигаются существенные процессуальные облегчения, в том числе появляется возможность действовать без специального поручения (доверенности) защищаемых лиц. Однако Федеральный закон «Об охране окружающей среды» не пошел по такому пути (кстати, пример на тему «недостаток или идея»). В настоящее время в зеленом движении апробируется стратегия действий в защиту экологических прав широкого круга лиц путем использования положений ст. 980–981 Гражданского кодекса Российской Федерации о действиях в чужом непротивоправном интересе. Так, инициативные организации обратились в суд с требованием о прекращении экологически опасной деятельности (речь идет о проектах нефтедобычи на сахалинском шельфе) в районе обитания популяции охотско-корейского серого кита, о чем публично уведомляют общественность как о действиях, предпринимаемых ими в защиту экологических интересов граждан Российской Федерации, и собирают от всех желающих присоединиться к акции письменные одобрения. Нормы ГК РФ, предназначенные для регулирования частно-правовых отношений, приспособляются к защите общественного (публичного) интереса в связи с отсутствием прямой юридической возможности общественных объединений вступать в судебный процесс в защиту неопределенного круга лиц.

Общественные и иные некоммерческие объединения так же, как и граждане, имеют право обращаться с запросами о получении информации, но при этом кроме информации о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране, дополнительно наделены возможностью запрашивать информацию «об обстоятельствах и о фактах хозяйственной и иной деятельности, создающих угрозу окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан». Такая формулировка дает еще больше оснований обращаться непосредственно к хозяйствующим субъектам.

Здесь целесообразно остановиться и на полномочии «подавать в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, суд обращения об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, об эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, о приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду». Это очень существенный инструмент защиты общественных экологических интересов, и хорошо, что Закон сохранил его. Благодаря этой норме, в спорах, возникающих по основаниям статьи 80 («Требования об ограничении, о приостановлении или о прекращении деятельности лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды»), общественные объединения могут выступать истцами, несмотря на то, что в самой ст. 80 нет никакого перечня потенциальных истцов. Важно помнить, что ограничение и приостановление хозяйственной деятельности может осуществляться и в административном, и в судебном порядке, а прекращение – только судом.

Новый Закон не взял из ранее действовавшего право общественных объединений на предъявление исков о возмещении вреда здоровью и имуществу граждан, причиненного экологическими правонарушениями. Но ввел новое право – предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде, что, как уже говорилось, представляется потенциально эффективным юридическим средством защиты окружающей среды.

Кроме названных, общественные и иные некоммерческие объединения наделены целым рядом других полномочий: участвовать в установленном порядке в принятии хозяйственных и иных решений, реализация которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, жизнь, здоровье и имущество граждан; организовывать и проводить в установленном порядке общественную экологическую экспертизу, слушания по вопросам проектирования, размещения объектов и др.

*Ст. 13 «Система государственных мер по обеспечению прав на благоприятную окружающую среду»* закрепляет обязанность органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и должностных лиц по оказанию содействия гражданам, общественным

и иным некоммерческим объединениям в реализации их прав в области охраны окружающей среды. Должностные лица, препятствующие общественности в осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды и реализации ее прав, привлекаются к ответственности в установленном порядке. Сам Федеральный закон «Об охране окружающей среды» не устанавливает никаких видов ответственности должностных лиц или санкций – все это регулируется административным, уголовным, трудовым и другим отраслевым законодательством. Применительно к правам общественности, уместно привести, например, статью 8.5. Кодекса РФ об административных правонарушениях «Соккрытие или искажение экологической информации»: сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения окружающей природной среды и природных ресурсов, о радиационной обстановке, а равно искажение сведений о состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей природной среды лицами, обязанными сообщать такую информацию, – влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц – от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц – от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда.

Помимо норм главы III, данный Закон содержит множество других положений, имеющих прямое отношение к экологическим правам и интересам граждан.

Разработка федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации осуществляется с учетом предложений граждан и общественных объединений (ч.2 ст. 15).

Экологическое страхование осуществляется в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков (ч.1 ст. 18).

Оценка воздействия на окружающую среду проводится при разработке всех альтернативных вариантов предпроектной, в том числе прединвестиционной, и проектной документации, обосновывающей планируемую хозяйственную и иную деятельность, с участием общественных объединений (ч. 2 ст. 32).

При размещении зданий, строений, сооружений и иных объектов должно быть обеспечено выполнение требований в области охраны окружающей среды, восстановления природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности с учетом ближайших и отдаленных экологических, экономических, демографических и иных последствий эксплуатации указанных объектов и соблюдением приоритета сохранения благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов. В случаях, если размещение зданий, строений, сооружений и иных объектов затрагивает законные интересы граждан, решение принимается с учетом результатов референдумов, проводимых на соответствующих территориях (ч.1, 3 ст.35).

При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, обеспечивающие благоприятное состояние окружающей среды для жизнедеятельности человека (ч.1 ст.44).

Общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль) осуществляется в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды. Общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль) осуществляется общественными и иными некоммерческими объединениями в соответствии с их уставами, а также гражданами в соответствии с законодательством. Результаты общественного контроля в области охраны окружающей среды (общественного экологического контроля), представленные в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством (ч.3–5 ст.68).

Экологическое просвещение, в том числе информирование населения о законодательстве в области охраны окружающей среды и законодательстве в области экологической безопасности, осуществляется органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, средствами массовой информации, а также образовательными учреждениями, учреждениями культуры, музеями, библиотеками, природоохранными учреждениями, организациями спорта и туризма, иными юридическими лицами (ч.2 ст.74).

Вред, причиненный здоровью и имуществу граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме. Определение объема и размера возмещения вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется в соответствии с законодательством (ст.79).

Требования об ограничении, о приостановлении или о прекращении деятельности юридических и физических лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, рассматриваются судом или арбитражным судом (ст. 80).

## 5. Экономико-правовой механизм

*Глава IV «Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды»* содержит ст. 14 «Методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды», ст. 15 «Федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации, целевые программы в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации окружающей среды и мероприятия по охране окружающей среды», ст. 16 «Плата за негативное воздействие на окружающую среду», ст. 17 «Предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны окружающей среды», ст. 18 «Экологическое страхование».

*Методы экономического регулирования, перечисленные в ст. 14 Закона*, значительно сокращены по сравнению с перечнем мер экономического стимулирования охраны окружающей природной среды, который был представлен в ст. 24 старого Закона. Исключены такие меры как: установление повышенных норм амортизации основных производственных природоохранительных фондов; применение поощрительных цен и надбавок на экологически чистую продукцию; введение специального налогообложения экологически вредной продукции, а также продукции, выпускаемой с применением экологически опасных технологий; применение льготного кредитования предприятий, эффективно осуществляющих охрану окружающей природной среды. Известно, что многие из них так и остались декларацией, но само наличие в законе подобных намерений оказывало бы воздействие если не на реальное состояние эколого-правовых отношений, то на формирование экологической политики и профессионального сознания – вполне определенно. В теории экологического права, равно как и в экономике природопользования, подобные средства регулирования природоохранной деятельности всегда воспринимались положительно, велись целевые разработки, подавались предложения по изменению и дополнению конкретных нормативных актов в целях реализации мер экономического стимулирования, предложенных Законом 1991г.

Однако тенденции практики правового регулирования складывались обратные. Не сложились механизмы предоставления кредитных льгот, поощрения производства экологически чистой продукции (ценообразование, сертификация, маркировка, реклама), не введены специальное налогообложение экологически вредной продукции и продукции, выпускаемой с применением экологически опасных технологий. Разумеется, в том не было «вины» самого Закона 1991г. Соотношение (не бесспорное!) экологического и другого отраслевого законодательства таково, что для применения подобных стимулирующих мер предварительно требуется внесение изменений в налоговое, бюджетное, банковское, инвестиционное, таможенное или другое законодательство. Но внесение любых поправок в подобные документы, и в особенности – сокращающих доходные статьи бюджета, всегда сопряжено с большими трудностями. Со временем были отменены даже те небольшие налоговые льготы, которые были предоставлены в начале 90-х годов. По Закону Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. (с изм.) «О налоге на прибыль предприятий и организаций», при исчислении налога на прибыль облагаемая прибыль уменьшалась на суммы взносов в экологические и оздоровительные фонды, на восстановление объектов природного наследия, средств, перечисленных природным заповедникам, национальным природным и дендрологическим паркам, ботаническим садам, но не более 3 процентов облагаемой налогом прибыли (ч.1 ст.6). Не включалась в налогооблагаемую базу стоимость оборудования, безвозмездно полученного атомными электростанциями для повышения их безопасности (ч.6 ст. 2). Не подлежала налогообложению прибыль: ботанических садов, дендрологических парков и национальных заповедников, полученная от их основной деятельности; предприятий Федеральной службы лесного хозяйства России, полученная от переработки и утилизации низкосортной и мелкотоварной древесины, от рубок ухода за лесом и реализации продукции побочного пользования лесом, при условии использования этой прибыли на ведение лесного хозяйства; общественных объединений охотников и рыболовов, а также находящихся в их собственности предприятий, полученная от реализации товаров (работ, услуг) охотничье-рыболовного, спортивно-оздоровительного и природоохранного назначения (ч.6 ст.6). С принятием Федерального закона от 6 августа 2001г. «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса РФ и некоторые другие акты законодательства РФ о налогах и сборах, а также о признании утратившими силу отдельных актов (положений актов) законодательства РФ о налогах и сборах» эти льготы утратили силу.

Новый Закон, отказавшись от конкретизации способов экономического стимулирования, в самом общем виде говорит о предоставлении «налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации» (ст. 14). Конечно, такая формулировка не препятствует введению экономических регуляторов, если на то будет волевое (политическое, а затем и законодательное) решение, но и не особенно способствует тому.

В настоящее время с вступлением в силу главы 25 Налогового кодекса РФ «Налог на прибыль» к расходам, уменьшающим доход, и соответственно, облагаемую налогом прибыль относятся, в частности, затраты, связанные с содержанием и эксплуатацией фондов природоохранного назначения, в том числе расходы, связанные с содержанием и эксплуатацией очистных сооружений, золоуловителей, фильтров и других природоохранных объектов, расходы на захоронение экологически опасных отходов, расходы на приобретение услуг сторон-

них организаций по приему, хранению и уничтожению экологически опасных отходов, очистке сточных вод, платежи за предельно допустимые выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в природную среду и другие аналогичные расходы (абз.7 ч.1 ст. 254 Налогового кодекса РФ). К материальным расходам для целей налогообложения приравниваются расходы на рекультивацию земель и иные природоохранные мероприятия (абз.1 ч.5 ст. 254 НК РФ). Перечень таких природоохранных мероприятий Министерством по налогам и сборам не утверждался, и есть вопросы по поводу того, как должны учитываться в контексте этой нормы Налогового кодекса мероприятия, относимые ранее к природоохранным актами, например, бывшего Госкомэкологии РФ или Госкомстата РФ. Согласно п. 6.5 Инструктивно – методических указаний по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды (1993г., с изм.), основаниями отнесения мероприятий к природоохранным являются: повышение экологичности выпускаемой продукции; сокращение объема потребления природных ресурсов (свежей воды, атмосферного воздуха, земельных, минеральных и лесных ресурсов); сокращение объемов выбросов в атмосферу загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, а также любое подземное размещение загрязняющих веществ, размещение отходов; снижение концентрации токсичных выбросов, сбросов загрязняющих веществ. В приложении к этому документу содержится перечень природоохранных мероприятий.

Согласно Закону Российской Федерации от 13 декабря 1991г. (с изм.) «О налоге на имущество предприятий», стоимость имущества предприятия, исчисленная для целей налогообложения, уменьшается на балансовую (нормативную) стоимость объектов, используемых исключительно для охраны природы (п. б) ст.5).

В этой сфере существуют еще и полномочия региональных органов. Законодательные (представительные) органы субъектов Федерации вправе устанавливать для отдельных категорий налогоплательщиков дополнительные льготы по налогу на прибыль в пределах сумм налога, подлежащих зачислению в их бюджеты (п.9 ст. 6 Закона РФ «О налоге на прибыль предприятий и организаций»). Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации вправе снижать для отдельных категорий налогоплательщиков налоговую ставку в части сумм налога, зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации. При этом указанная ставка не может быть ниже 10,5 процента (ст.284 Налогового кодекса РФ). Аналогичным образом можно устанавливать в регионах свои дополнительные льготы и по налогу на имущество. Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления могут устанавливать для отдельных категорий плательщиков дополнительные льготы по налогу в пределах сумм, зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации (ч.2 ст.5 Закона Российской Федерации «О налоге на имущество предприятий»). Кроме того, законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиками при установлении региональных налогов (ч.3 ст.12 НК РФ). Однако этими своими правами региональные власти практически не пользуются.

Помимо налоговых, а именно они являются основными, могут предоставляться таможенные льготы. Этот вопрос может решаться только на федеральном уровне – по Конституции РФ, таможенное регулирование находится в ведении Российской Федерации.

Предоставление кредитных льгот предприятиям, осуществляющим природоохранные мероприятия, осложняется тем, что Федеральный закон «О банках и банковской деятельности в РФ» и другое банковское законодательство не содержит к тому предпосылок. Необходимо исходить из того, что почти все банки находятся в негосударственной собственности, а законодательное требование предоставления кредитных льгот может быть адресовано в лучшем случае государственным и, может быть, полугосударственным (с контрольным пакетом акций у государства) банкам по причине невозможности такого рода ограничений гражданской правосубъектности других кредитных учреждений. Коммерческие банки должны получать льготы, компенсирующие их издержки, связанные с выдачей льготных кредитов, или иметь какую-то другую экономическую заинтересованность. Понятно, что в современных условиях создать такую схему многоступенчатого льготирования мало вероятно.

В итоге, в России не только не развивается экономическое стимулирование природоохранной деятельности, но наблюдается постепенный отход от этого принципа. Налоговые льготы для тех субъектов хозяйственной деятельности, которые успешно решают вопросы охраны окружающей среды на своем предприятии или вносят вклад в решение территориальных проблем, были бы действенным стимулом. Стимулирующее воздействие на природоохранную деятельность могло бы оказать введение еще каких-либо исключений из налогооблагаемой базы, и не только по налогу на прибыль (которая не всегда бывает и не всегда показывается в отчетности), но и по другим видам налогов, например, на добавленную стоимость. Но в условиях масштабного экономического кризиса любые дополнительные затраты (бюджетные потери) государства, связанные с повышением экологической безопасности, многим кажутся чуть ли не «роскошью». Уповать на скачкообразное повышение уровня экологического сознания политиков, законодателей, хозяйственников и населения в целом, которое позволило бы провести мирную «экологическую реструктуризацию» бюджетных доходов и расходов, увы, не приходится. Видимо, сейчас и в ближайшем будущем лучшие перспективы на внедрение имеют не налоговые льготы, а возможно, обратные средства воздействия – налоговые обременения, которые успешно могут применяться, например, в отношении производителей экологически вредной продукции посредством введения налогов акцизного

типа. В зарубежных странах такие налоги давно известны и успешно применяются. Первое, что напрашивается в качестве примера – производство и продажа этилированного бензина.

Обременительность налоговых льгот для бюджета – на самом деле миф и дежурный аргумент современной экономики, антиэкологичной и природозатратной по своей сути, имеющей с подлинной экономикой мало общего. За рубежом (а в последние годы и в России тоже) ведутся широкие научные исследования в сфере оценок истинной экономической ценности (стоимости) природных ресурсов и чистой окружающей среды, которые показывают, что при надлежащем учете и отражении экологических ущербов в национальных счетах, а именно – в цифрах ВВП, темпов экономического роста и т.п. – экономия на природоохранных мероприятиях оборачивается огромными экономическими потерями, объявленный рост национальной экономики становится отрицательным (подсчитано для современной России), а экологические издержки, напротив, оказываются окупаемыми вложениями.

В числе методов экономического регулирования в области охраны окружающей среды – поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды (ст. 14). Ст. 17 «Предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны окружающей среды» декларирует, что такого рода деятельность поддерживается государством. Государственная поддержка осуществляется посредством установления налоговых и иных льгот в соответствии с законодательством. В старом Законе не было аналога этой статьи, однако сама по себе она мало что дает, поскольку имеет очевидно отсылочный (к другому законодательству) характер. К сожалению, Закон не содержит в своей ст. 1 определения предпринимательской деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды. Подразумевается ли здесь только деятельность, состоящая исключительно в оказании работ и услуг природоохранного назначения или определенные (экологически значимые) аспекты любой предпринимательской деятельности? Между тем, в будущем при постановке вопроса о введении любых льгот непременно возникнет проблема неопределенности содержания данного понятия. В редакции, принятой во втором чтении, было определение: экологическое предпринимательство – самостоятельная, осуществляемая на свой страх и риск производственная, научно-исследовательская, кредитно-финансовая и иная деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, производства и продажи товаров, выполнения работ и оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке и направленная на сохранение, восстановление природной среды и ее биологического разнообразия, снижение негативного (вредного) воздействия техногенных и природных факторов на окружающую среду, а также оценку их влияния на состояние природной среды и обеспечение экологической безопасности. В числе мер государственной поддержки экологического предпринимательства предполагалось формирование рынка товаров и услуг природоохранного назначения для государственных нужд (государственного заказа на производство товаров, проведение работ, оказание услуг природоохранного назначения). Однако впоследствии законодатель от какой-либо конкретизации отказался.

О налоговых и кредитных льготах здесь уже было сказано. О каком еще стимулировании и каких именно субъектов может идти речь? Например, настоятельно необходимо стимулировать производство отечественных автомобилей, отвечающих всем требованиям экологической безопасности, в первую очередь – по параметрам выбросов. Актуальна также проблема стимулирования сбора, вторичного использования и утилизации упаковки и других отходов потребления, чем видимо могли бы заняться мелкие предприятия. Где-то у предпринимателей может появиться интерес к созданию зон отдыха на месте залившихся и замусоренных городских или пригородных водоемов или стихийных свалок мусора – такая инициатива безусловно должна быть одобрена и поддержана. Региональные и местные органы власти могут создавать для предпринимателей и предприятий, изъявивших желание вести бизнес, улучшающий экологическую ситуацию, благоприятные стартовые условия любыми доступными им средствами, и не обязательно прямо связанными с результатами их производственной деятельности. Для поддержки экологически ориентированного предпринимательства могут использоваться любые меры поощрительного характера, применение которых входит в компетенцию органов власти – предоставление лучших по качеству земельных участков, сдача в аренду более удобных помещений, рекламные услуги – словом, режим наибольшего благоприятствования.

В целом, приходится признать, что сделать инструменты экономического стимулирования выгодными (как минимум – не затратными), а значит – принимаемыми бизнесом, возможно лишь в условиях действительно рыночной экономики, где действуют законы здоровой конкуренции и антимонопольное законодательство, а государство при том не устраняется от регулирования экологически значимых аспектов хозяйственной деятельности, и более того, искусно поддерживает экономическую приемлемость природоохранных ограничений путем сбалансированного применения мер протекционистского и дискриминационного характера.

В ст. 3 закреплён принцип платности природопользования. Согласно ст. 16 «Плата за негативное воздействие на окружающую среду», негативное воздействие на окружающую среду является платным. Но статья устанавливает уже не все виды платежей в области природопользования, как это было ранее, а только те из них, которые предназначены компенсировать негативное воздействие на объекты окружающей среды: атмосферный воздух, воды, недра, почвы, земли. Норма не регулирует платность такого использования природных ресурсов, которое сопряжено с их изъятием, добычей и т.п.

Закон не вводит каких-либо видов платежей, он перечисляет лишь виды негативного воздействия на окружающую среду (выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ и иных веществ; сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади; загрязнение недр, почв; размещение отходов производства и потребления; загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий; иные виды негативного воздействия на окружающую среду).

На первый взгляд, речь идет о тех платежах, которые Законом 1991г. и последующим законодательством назывались платежами за загрязнение. Все предшествующее время известный принцип «загрязнитель платит» реализовывался в буквальном смысле, а именно – *любое* воздействие на окружающую среду, включая то, которое производилось в пределах допустимых норм, признавалось загрязнением, за которое надо платить, компенсируя наносимый при этом вред. Существовало три шкалы платы: на основе базовых нормативов платы в пределах допустимых нормативов воздействия; на основе базовых нормативов платы за лимитированные (сверх допустимых) воздействия; за сверхлимитные воздействия.

Однако системный анализ ряда понятий из числа приведенных в ст.1 дает основание предположить, что в этой статье заложены предпосылки к изменению в будущем (в НК РФ или другом федеральном законе) весьма важного условия платности. Цитируем здесь в такой последовательности: негативное воздействие на окружающую среду – воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды; качество окружающей среды – состояние окружающей среды, которое характеризуется физическими, химическими, биологическими и иными показателями и (или) их совокупностью; загрязнение окружающей среды – поступление в окружающую среду вещества и (или) энергии, свойства, местоположение или *количество* которых оказывают негативное воздействие на окружающую среду; загрязняющее вещество – вещество или смесь веществ, количество и (или) концентрация которых *превышают* установленные для химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов *нормативы* и оказывают негативное воздействие на окружающую среду (курсив *авт.*). Как видно, прослеживается непрямая связь негативного воздействия на окружающую среду с превышением нормативов, следовательно, можно предположить, что плата взыскивается не за всякое воздействие на окружающую среду, а только за превышающее нормативы – воздействия или качества среды, из понятийного ряда точно не определяется. Кроме того, из ч.1 ст.22 видно, что нормативы допустимого воздействия устанавливаются в целях *предотвращения негативного воздействия* на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности. То есть, норматив допустимого воздействия – граница между допустимым и негативным воздействием, и соответственно, граница между бесплатностью и платностью?

Знак вопроса связан с косвенным характером предпринятого толкования, а также с тем обстоятельством, что в проектах Закона, принятых в первом и во втором чтении, правовое регулирование вполне определенно сохраняло существующую трактовку принципа «загрязнитель платит». Статья варианта, принятого в первом чтении, называлась «Платность за воздействие на окружающую природную среду» и закрепляла исходное положение: «За воздействие (без уточнения «негативное» – *авт.*), на окружающую природную среду – выбросы и сбросы загрязняющих веществ, другие виды вредного воздействия на окружающую природную среду, размещение отходов – взимается плата (экологический налог)». Далее говорилось о базовых ставках платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, размещение отходов, иные виды вредного воздействия на окружающую природную среду в пределах допустимых нормативов и о ставках платы за временно согласованные негативные воздействия. Во втором чтении статья претерпела некоторые изменения, стала называться «Плата за негативное (вредное) воздействие на окружающую среду», но сохранила тот же подход: «За различные виды негативного (вредного) воздействия на окружающую среду в пределах установленных нормативов и лимитов взимаются платежи». Действующая же редакция нормы отличается предельной лаконичностью, что порождает неоднозначное толкование. Определенность может внести только законодатель.

Следует различать *виды* платы и *форму* платы. Виды дифференцируются применительно к видам негативного воздействия на окружающую среду. Форма же платы отражает ее экономическое содержание, целевое назначение, способ взимания. Закон ушел от ответа на принципиально важный вопрос, имеет ли такая плата налоговый или неналоговый характер, закрепив в самом общем виде, что «формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются федеральными законами». Таким образом, на данный момент ни один федеральный закон так и не определил форму платы за негативное воздействие.

С тех пор, как ст. 13 Налогового кодекса закрепила в числе федеральных налогов экологический налог, в широких кругах специалистов, интересующихся финансовыми аспектами охраны окружающей среды, доминирует представление об экологическом налоге как форме (налоговой) платы за загрязнение. Однако ведь Налоговый кодекс не уточняет, подразумеваются ли под экологическим налогом действующие платежи за загрязнение либо может быть новые, неизвестные российскому законодательству виды «зеленых» налогов – например, на экологически опасную продукцию или продукцию, производство которой сопряжено с причинением значительного вреда окружающей среде. В этом случае не произошло бы никаких радикальных изменений существующего порядка платности, а введение налоговых регуляторов экологически чистого производства и потребления с целью вытеснения с рынка опасных технологий и продукции можно только приветствовать. Теоретически нельзя исключить и ситуацию параллельного взимания экологического налога и платы за негативное воз-

действие на основе расщепления общей облагаемой базы (фактический объем производимых негативных воздействий на среду). Такое предположение основывается на различии экономической природы: налог выполняет сугубо фискальную задачу пополнения бюджета, а плата вводилась и действует как средство компенсации причиняемого природе вреда и мера стимулирования снижения загрязнения окружающей среды. Однако в этом случае будет видимо не просто исключить двойное обложение и соблюсти интересы хозяйствующих субъектов. Наименее экологически и экономически обоснованным был бы вариант вытеснения платежей с их полной заменой на налог, но видимо, именно такой сценарий наиболее вероятен.

По мнению Министерства РФ по налогам и сборам, платеж за загрязнение уже сейчас является федеральным налогом. В подтверждение налогового характера платы в Письме от 31 октября 2001 г. N ВТ-6–21/833 «О платежах за загрязнение окружающей среды» МНС РФ ссылается на подпункт «и» пункта 1 статьи 19 Закона РФ «Об основах налоговой системы в РФ», которым платежи за пользование природными ресурсами отнесены к федеральным налогам. Под влиянием авторитетности позиции специально уполномоченного ведомства, а также и положения ст. 13 Налогового кодекса об экологическом налоге (статья водится в действие после того, как утратит силу Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»), такая точка зрения сейчас получила широкое распространение. Более того, оспариваются уже и проводимые ранее Госкомэкологией РФ индексации платы за загрязнение. При этом заинтересованные стороны видимо исходят из налоговой природы платежей и следовательно из отсутствия у органов охраны окружающей среды полномочий по их увеличению (индексации). Пора задуматься и признать, что плата за загрязнение никогда не относилась к числу налогов – ни по форме, ни по существу, ни по закону.

Предыстория свидетельствует: и в юридических, и в экономических обоснованиях, произведенных в 80-е годы, платность рассматривалась именно как компенсационно-стимулирующий, но никак не фискальный механизм. Именно в таком аспекте урегулировал отношения платности Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды». Смыслом взимания платежей всегда было возмещение причиняемого природной среде вреда, побуждение к сокращению вредного воздействия, а использование собранных средств задумывалось и в первые годы существовало как исключительно целевое – на природоохранные и восстановительные мероприятия. Отдельные фрагменты правовых норм, касающиеся процессов бюджетного или межбюджетного регулирования, не меняют существа правоотношений. Если толковать названную норму ст. 19 Закона РФ «Об основах налоговой системы в РФ» не изолированно, а в системе экологического и налогового законодательства, то увидим, что из ее содержания никак не следует отнесение платежей за загрязнение к федеральным налогам. Во-первых, ст. 19 Закона РФ «Об основах налоговой системы в РФ» употребляет термин «платежи за пользование природными ресурсами», который используется в Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» для обозначения не всех платежей за природопользование, а лишь их части – для этого достаточно внимательно посмотреть структуру и текст ст. 20, где в части 1 сказано: «платность природопользования включает плату за природные ресурсы, за загрязнение окружающей природной среды и за другие виды воздействия», согласно части 2 «плата за природные ресурсы взимается за право пользования природными ресурсами в пределах установленных лимитов, за сверхлимитное и нерациональное использование...», и только в части 3 регулируется взимание платы за загрязнение. В заданной частью 1 статьи 20 соотношении понятий, разнесенных к тому же по разным частям правовой нормы, недвусмысленно просматривается размежевание платежей за загрязнение и за пользование природными ресурсами. Только о последних говорится в Законе РФ «Об основах налоговой системы в РФ». Еще одно доказательство тому состоит в том, что налоговый закон говорит о платежах за пользование природными ресурсами, *зачисляемых в федеральный и все другие бюджеты*. Как всем известно, платежи за загрязнение зачислялись до определенного момента не в бюджеты, а во внебюджетные экофонды, в отличие от платежей за пользование природными ресурсами. Отчисление 10% платежей в федеральный бюджет не меняет существа вывода: Закон РФ «Об основах налоговой системы в РФ» *не относил платежи за загрязнение к налогам*.

Пока действовал Закон 1991г., все, что появлялось в законодательстве в последующие годы (например, МНС РФ в своем Письме ссылается на приложение 2 к Федеральному закону от 15.08.96 N 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации», которым плата за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы вредных веществ, размещение отходов отнесена к налоговым доходам) могло бы оцениваться не как доказательство налогового характера платежей, а как коллизия законодательства. Если бы не разрушение системы аккумулирования и целевого расходования платежей (экофондов), что представляет собой уже не формальный аргумент в дискуссии, а вполне реальный шаг на пути к изменению экономико-правовой природы платы за негативное воздействие. С принятием же нового Закона, который не закрепляет целевой характер расходования собранных в качестве платежей средств, сохранение платежей как автономного, отделенного от налогового, механизма становится маловероятным. В то же время, сами по себе ликвидация внебюджетных экологических фондов и отсутствие федерального целевого бюджетного экологического фонда не являются безусловным основанием к отказу от формулирования в основном природоохранном законе принципа целевого использования платежей за негативное воздействие. Ряд субъектов Федерации приняли решение о создании целевых бюджетных экологических фондов.

С точки зрения той роли, которую выполняли в течение десятилетия платежи за загрязнение, целесообразно было бы сохранение их прежнего статуса, а любое совершенствование системы – порядка установления,

взимания, расходования и т.п. – проводить средствами экологического, а не налогового законодательства. Налоги не заменят платежи ни по каким параметрам: вряд ли повысится их собираемость, а стимулирующая функция скорее всего будет утрачена. Все это достаточно предсказуемо в сегодняшней бюджетной ситуации.

На вопрос – могут ли субъекты Федерации вводить на своей территории новые виды платежей дополнительно к действующим – следует ответ отрицательный. Исходя из положения ст. 16 о том, что формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются федеральными законами, а такого федерального закона еще нет, ситуация с введением новых платежей сейчас фактически заморожена. Если, как ожидается, плате будет официально придан характер налога, то, учитывая его федеральную принадлежность (ст. 13 НК РФ), возможности регионов по установлению новых видов платежей, о которых еще можно было дискутировать в свете принадлежности платежей к эколого-правовым институтам, будут утрачены окончательно. Никаких изменений не могут вносить субъекты Федерации и в процедурные отношения: согласно ч.3 ст. 16 Закона, порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается законодательством Российской Федерации.

Закон не определяет, в отличие от ранее действовавшего, процентное соотношение при распределении средств, взимаемых в качестве платы за негативное воздействие, по уровням бюджета. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2002 год», рассматривая плату за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы вредных веществ, размещение отходов в качестве федерального налога, устанавливает следующие нормы отчислений: в федеральный бюджет – 19%, в консолидированные бюджеты субъектов РФ – 81%. Бюджетное законодательство не препятствует созданию в регионах целевых бюджетных фондов, которые выполняли бы задачу аккумуляции и расходования собираемых платежей на проведение природоохранных мероприятий и поддержку природоохранной деятельности. Вопрос о других источниках формирования средств таких фондов (суммы взысканий по искам, штрафов и др.) требует отдельного обсуждения ввиду ухода комментируемого Закона от регулирования соответствующих отношений и сложившейся в связи с этим неопределенности в межбюджетном регулировании. То же можно сказать и о пропорциях в распределении средств между бюджетами субъектов Федерации и муниципальных образований.

Заметим, что проект Закона, принятый в первом чтении, более содержательно регулировал все эти отношения. Предполагался такой вариант. Плата за выбросы и сбросы вредных веществ, размещение отходов и другие виды вредного воздействия на окружающую природную среду перечисляется юридическими и физическими лицами в беспорядном порядке: 19 процентов – в доход федерального бюджета, в том числе 9 процентов – на формирование целевого бюджетного федерального экологического фонда Российской Федерации; 81 процент – в доход бюджетов субъектов Российской Федерации, с последующим их распределением: 35 процентов – на реализацию природоохранных мероприятий органами государственной власти субъектов Российской Федерации; 65 процентов – на реализацию природоохранных мероприятий органами местного самоуправления. Была (в первом и втором чтении) статья о целевых бюджетных экологических фондах. Предполагалось, что система целевых бюджетных экологических фондов будет действовать на единых принципах организации, управления, планирования их деятельности, создания информационных связей между фондами различных уровней, а также механизма формирования средств фондов, контроля за их расходованием, процедуры принятия решений о приоритетности использования средств и единой отчетности. Однако в последующем законодатель по каким-то причинам отказался от закрепления таких норм прямого действия. Действующая норма (ст. 16), по существу отдающая регулирование этих принципиальных вопросов бюджетному законодательству, с точки зрения интересов охраны окружающей среды имеет крайне низкий общий регулятивный потенциал и представляет собой «нулевой вариант» защиты этих интересов. Остается надеяться на то, что в других законах, возможно, в соответствующей главе Налогового кодекса или в специальном законе, все же будет дано решение проблемы, отвечающее государственным и общественным экологическим интересам.

Закон ушел от определения круга субъектов отношений платности. Между тем, известно, что действующее законодательство регулирует эти отношения различно. Закон 1991г. трактовался в свете его ч.4 ст. 20, где – в контексте порядка перечисления платежей – назывались только предприятия, учреждения, организации, хотя в отсутствие прямого перечня лиц, обязанных вносить платежи, такое толкование было ограничительным. Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия (утв. постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992г. № 632, с изм.) распространяется на предприятия, учреждения, организации, иностранных юридических и физических лиц. Согласно ст. 24 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» плата за размещение отходов взимается с индивидуальных предпринимателей и юридических лиц. Таким образом, урегулирование обязанностей по внесению платежей за негативное воздействие на окружающую среду предпринимателями без образования юридического лица остается актуальной проблемой. Особое место в этом ряду занимает обременение платежами за выбросы граждан-автовладельцев. Решение всех этих вопросов возможно только на уровне федерального закона.

*Ст. 18 «Экологическое страхование» порождает ряд следствий.*

Во-первых, данный Закон так и не решился ввести обязательное страхование рисков имущественной ответственности за причинение вреда окружающей природной среде, государству, населению и другим реципиен-

там. Фраза «в Российской Федерации может осуществляться обязательное государственное экологическое страхование» означает не более чем подтверждение намерений в будущем принять соответствующий акт. В ст. 935 ГК РФ «Обязательное страхование» говорится: «*Законом на указанных в нем лиц* (курсив авт.) может быть возложена обязанность страховать: жизнь, здоровье или имущество других определенных в законе лиц на случай причинения вреда их жизни, здоровью или имуществу; риск своей гражданской ответственности, которая может наступить вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц». Статья 18 комментируемого Закона не указывает никаких лиц, обязанных вести страхование. Согласно ч.3 ст. 936 ГК РФ, объекты, подлежащие обязательному страхованию, риски, от которых они должны быть застрахованы, и минимальные размеры страховых сумм определяются *законом*. Таким образом, *обязательное экологическое страхование может быть введено только посредством принятия специального федерального закона*, который определит все основополагающие условия.

Во-вторых, положение «экологическое страхование в Российской Федерации осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации» означает, что право принятия решения о введении обязательного страхования федерация оставляет за собой, и регионы не могут принимать свои законодательные акты такого рода. Впрочем, и до принятия данного Федерального закона гражданское законодательство, регулирующее страховые отношения, не давало оснований к утверждению соответствующих региональных документов. Сейчас была возможность данным Федеральным законом передать «вниз» право принятия решений о введении обязательного страхования, но этого сделано не было, и это абсолютно правильный подход. Обязательное страхование ответственности (а именно вокруг этого вида страхования сосредоточены главные проблемы и споры) довольно значительно изменяет финансовую сторону хозяйственной деятельности, будь то отнесение страховых взносов на себестоимость, внедрение их в систему платежей за загрязнение и любые другие варианты. В пределах единого экономического пространства (ч.1 ст.8 Конституции РФ) подобные различия в положении хозяйствующих субъектов были бы недопустимы.

В-третьих, ввиду того, что Закон не дал понятия экологического страхования, и потому нет ясности, имеется ли здесь ввиду только страхование гражданско-экологической ответственности, которое в юридическом обиходе часто называется экологическим страхованием, либо все три вида страхования (личное, имущественное и ответственности), существует неопределенность в отношении *государственного* характера обязательного экологического страхования. Так, Гражданский кодекс рассматривает обязательное государственное страхование в контексте предусмотренного законом обязательного страхования жизни, здоровья и имущества граждан за счет средств, предоставленных из соответствующего бюджета (ч.3 ст. 927 ГК РФ). В настоящее время уже осуществляется обязательное государственное страхование на случай рисков экологически обусловленных заболеваний, распространенное на граждан, подвергшиеся радиоактивному воздействию вследствие чернобыльской катастрофы, жителей закрытых административно – территориальных образований и некоторые другие категории населения. Но обязанность осуществлять личное страхование (жизнь, здоровье, имущество граждан) может быть возложена не только на государство, но и на других лиц (ч.1 ст. 935 ГК РФ), и в ряде случаев такой порядок был бы весьма эффективным средством защиты общественных интересов. С этих позиций, акцент статьи 18 на исключительно государственное обязательное страхование не вполне обоснован. Если же под экологическим страхованием понимать только страхование ответственности за причинение экологического вреда, то исходя из того, что обязательное страхование по общему правилу осуществляется за счет страхователя (ч.2 ст. 936 ГК РФ), «государственное» здесь может означать только принадлежность страховщика(ов) государству. Если гипотеза в этом и состояла, то возможно законодатель занял правильную позицию. Хотя при окончательном решении вопроса (создании специального закона) надо принять во внимание и другие точки зрения. В научных разработках проблем экологического страхования – а ведутся они довольно давно и накоплен материал, вполне достаточный для введения обязательного страхования в любой момент – есть и такие варианты, где страховщиками выступают негосударственные субъекты, что по мысли разработчиков должно быть более эффективным в условиях рыночной экономики.

Добровольное экологическое страхование может осуществляться в соответствии с ранее сложившейся практикой. Налоговое законодательство не препятствует его развитию. В сумму произведенных расходов, на которую уменьшаются доходы, учитываемые при исчислении налога на прибыль, включаются расходы на обязательное и добровольное страхование имущества, в которые в свою очередь входят страховые взносы по всем видам обязательного страхования, а также по добровольному страхованию ответственности за причинение вреда, если такое страхование предусмотрено законодательством Российской Федерации (ст. 252, 265, 270 НК РФ). Расходы по добровольному страхованию включаются в состав прочих расходов в размере фактических затрат.

## 6. Нормирование – важнейший регулятор экологических аспектов хозяйственной деятельности

*Главе V «Нормирование в области охраны окружающей среды»* предшествовал раздел IV «Нормирование качества окружающей природной среды» Закона 1991г. На самом деле тот раздел регулировал не только нормативы качества окружающей среды, но также и нормативы воздействия (выбросов, сбросов и т.п.). Действующая редакция привела название в соответствие с содержанием.

В основе системы нормирования два вида нормативов: качества окружающей среды и допустимого воздействия на окружающую среду. *Ст. 19 «Основы нормирования в области охраны окружающей среды»* включает в понятие нормирования установление, кроме названных основных видов, «иных нормативов в области охраны окружающей среды», а также государственных стандартов и иных нормативных документов. Ранее действовавший Закон не включал государственную стандартизацию в нормирование, хотя в двух своих статьях («Нормативы предельно допустимых остаточных количеств химических веществ в продуктах питания» и «Экологические требования к продукции») фактически касался отношений по стандартизации. Позднее (в 1993г.) был принят специальный закон о стандартизации. Комментируемый Закон в *ст. 29 «Государственные стандарты и иные нормативные документы в области охраны окружающей среды»* объединяет стандарты и иные нормативные документы, устанавливая для них общий предмет регулирования: требования, нормы и правила в области охраны окружающей среды к продукции, работам, услугам и соответствующим методам контроля; ограничения хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения ее негативного воздействия на окружающую среду; порядок организации деятельности в области охраны окружающей среды и управления такой деятельностью. Однако поскольку установление государственных стандартов регулируется специальным законодательством (Закон РФ «О стандартизации» определяет стандартизацию как деятельность по установлению норм, правил и характеристик в целях обеспечения безопасности продукции, работ и услуг для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества, экономии измерений, экономии всех видов ресурсов и т.д.), то в рамках экологического законодательства могут приниматься нормативные документы, не обладающие всеми юридическими свойствами стандартов, но как это следует из текста *ст. 29*, устанавливающие: ограничения хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения ее негативного воздействия на окружающую среду; порядок организации деятельности в области охраны окружающей среды и управления такой деятельностью. При этом за органами охраны окружающей среды сохраняются права на разработку природоохранных и экологических требований для учета их в государственных стандартах. Практическое значение произведенного условного размежевания стандартов и иных документов состоит в уточнении собственной компетенции специально уполномоченного в области охраны окружающей среды органа по принятию подзаконных нормативных правовых актов в сфере нормирования.

Обращает на себя внимание ограничительный подход к определению нормативов качества окружающей среды, которые устанавливаются согласно ч.1 *ст.21* «для оценки состояния окружающей среды в целях сохранения естественных экологических систем, генетического фонда растений, животных и других организмов». Отсутствие указания на сохранение здоровья человека объясняется, видимо, стремлением разграничить экологические и санитарно-гигиенические нормативы качества окружающей среды, что понятно с точки зрения разграничения компетенции и, соответственно, интересов соответствующих ведомств, но мало убедительно с общих позиций смысла и целей экологического законодательства: комментируемый Закон – об охране окружающей (человека – авт.) среды, а не об охране природы.

Применительно к наименованию другой группы основных нормативов, Закон отказался от «предельности» допустимых воздействий.

В числе нормативов допустимого воздействия Закон вводит нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду. Аналог норматива существовал в Законе 1991г. в виде предельно допустимых норм нагрузки на окружающую природную среду, которые должны были устанавливаться при формировании территориально-производственных комплексов, развитии промышленности, сельского хозяйства, строительстве и реконструкции городов, других населенных пунктов с учетом потенциальных возможностей окружающей природной среды, необходимости рационального использования территориальных и природных ресурсов (*ст. 33*). Однако практика такого нормирования за время действия закона не сложилась. Новый норматив имеет двойственное назначение. В отличие от прежнего, страдавшего предметной неопределенностью, он рассматривается как вид нормативов допустимого воздействия (ч.1 *ст. 22*) и в этом своем качестве устанавливается *хозяйствующим субъектам* (ч.1 *ст.27*). Но одновременно с тем нормативы допустимой антропогенной нагрузки наряду с нормативами качества и технологическими нормативами служат исходными (данными) при установлении нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов (ч.1 *ст. 23*). Кроме того, нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду устанавливаются по каждому виду воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и совокупному воздействию всех источников, находящихся на этих территориях и (или) акваториях (ч.2 *ст. 27*) – и в этой трактовке нормативы уже отрываются от конкретных хозяйствующих субъектов и привязываются к территориям. В *ст. 1* дано такое определение: нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду – нормативы, которые установлены (не ука-

зано, кому или где – *авт.*) в соответствии с величиной допустимого совокупного воздействия всех источников на окружающую среду и (или) отдельные компоненты природной среды в пределах конкретных территорий и (или) акваторий и при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие. Таким образом, законодатель вероятно имел в виду две категории нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду: территориальные и локальные (производственные), где последние устанавливаются на основании первых и в то же время, представляя собой некий комплексный норматив (или комплекс нормативов?) служат основой для установления конкретных нормативов допустимых выбросов и сбросов. Заметим, что этому нормативу сейчас не соотнесена плата за негативное воздействие и нет оснований ее вводить, поскольку в противном случае имело бы место дублированное обложение. В связи с экономической востребованностью механизмов «продажи прав на загрязнение», по мере разработки и утверждения территориальных и локальных нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду открываются возможности создания различных моделей взаимозачетов выбросов – как между однородными загрязнителями в пределах одной территории, так и, что менее вероятно, в рамках хозяйственной деятельности одного субъекта, производящего многофакторные воздействия. В отсутствие же таких нормативов переход прав (квот) на выбросы, сбросы конкретного вещества представляется экологически не достаточно обоснованным.

Практический интерес представляет также введение *технологических нормативов*, которые рассматриваются в качестве исходных при установлении нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов для стационарных, передвижных и иных источников воздействия на окружающую среду наряду с нормативами допустимой антропогенной нагрузки и нормативами качества окружающей среды (ч.1 ст. 23). Технологические нормативы устанавливаются для стационарных, передвижных и иных источников на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов (ч.2 ст. 23). В то же время, технологический норматив – норматив допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, который устанавливается для стационарных, передвижных и иных источников, технологических процессов, оборудования и отражает допустимую массу выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов в окружающую среду в расчете на единицу выпускаемой продукции (ст.1). Последняя формулировка дана приближенно к определению технического норматива выброса, введенному Федеральным законом «Об охране атмосферного воздуха» (ст.1). По совокупности приведенных понятий, роль технологических нормативов состоит видимо в обосновании и формировании конкретных величин допустимых выбросов и сбросов. Использование технологических нормативов в расчетах может стать инструментом стимулирования перехода предприятий на более совершенные технологии. Однако столь «технократическое» изложение норм Закона, не сопровождаемое необходимой юридической формой, порождает вопрос и не дает на него ответа: технологические нормативы *могут вводиться вместо* нормативов допустимых воздействий? Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 12) рассматривает технические нормативы выбросов и предельно допустимые выбросы как самостоятельные, устанавливаемые альтернативно в зависимости от указанных в самом этом законе характеристик источников выбросов.

Новый Закон сохраняет известное отступление от общего смысла экологических требований – *лимиты на выбросы и сбросы*, которые согласно ч.3 ст. 23 могут устанавливаться при невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов. Соответствующие разрешения действуют только в период проведения мероприятий по охране окружающей среды, внедрения наилучших существующих технологий и (или) реализации других природоохранных проектов с учетом поэтапного достижения установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов. Установление лимитов на выбросы и сбросы допускается только при наличии планов снижения выбросов и сбросов, согласованных с органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

Лимиты – это красноречивая уступка, сделанная экологическим законодательством в пользу хозяйствующих субъектов, а в конечном счете – экономических интересов всего общества. Однако нельзя не замечать того факта, что повсеместно не выполняются планы перехода на работу по нормативам допустимого воздействия, лимиты (временно согласованные нормативы) не выполняют свою функцию ограничителя выбросов и сбросов на период проведения мероприятий по охране окружающей среды и внедрения наилучших существующих технологий. Закон определяет целью лимитов достижение нормативов в области охраны окружающей среды (ст. 1), а фактически такой целью стало придание легитимного вида массовому причинению экологического вреда и нарушению прав населения на благоприятную окружающую среду. Из инструмента исключительного и вынужденного лимиты давно превратились в общепринятую практику, с которой смирились все – и природопользователи, и контролирурующие органы, и население, которое вряд ли в массе своей осведомлено о такой юридической эквилибристике. Мягкость экономических санкций в виде незначительной (пятикратно) повышенной базовой нормативов платы никак не побуждает природопользователей к решительному переходу к режиму лимитов на нормативы. А избирательное применение административных санкций органами экологического контроля создает не стимулы к отходу от лимитов, а весьма специфическую систему взаимоотношений между органами власти и подконтрольными субъектами.

Само многолетнее существование такого исключения из правил и успешный переход его в новый Закон представляет собой один из наиболее ярких примеров внутреннего эколого-экономического конфликта в обществе и способа его разрешения. Представляется, что широко известные данные о масштабах экологического вреда и особенно – вреда, причиняемого здоровью человека, должны бы уже убедить (если не все общество, то хотя бы ответственные властные структуры) в необходимости срочного пересмотра отношения к механизму действия лимитов. При невыполнении планов перехода на нормативы или при неудовлетворительных темпах их выполнения как минимум должны применяться административные санкции. Ответственность может наступать по статьям КоАП РФ: 8.21. «Нарушение правил охраны атмосферного воздуха» (ч.2 «Нарушение условий специального разрешения на выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него»), 8.14. «Нарушение правил водопользования» (ч.1. «Нарушение правил водопользования при [...] сбросе сточных вод в водные объекты»). Как следующий шаг – отказ в пролонгации разрешений на лимиты, что повлечет для хозяйствующего субъекта, не сокращающего выбросы и сбросы, пятикратное увеличение платежей, производимых из прибыли, а также даст основание для привлечения к имущественной ответственности. Возможна разработка более гибких экономических способов вытеснения лимитов. Техничко-технологические проблемы производителей вряд ли являются действительно непреодолимым препятствием к изменению ситуации. Главное состоит видимо все же в наличии государственной воли к решению проблемы и в общественной приемлемости вариантов решения.

Каких-либо заметных изменений в действующий порядок нормирования образования и размещения отходов (ст. 24), допустимых физических воздействий (ст. 25) Закон не вносит.

Введен новый вид нормативов – *нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды* (ст. 26), которые определяются природноресурсовым законодательством. Включение данного положения в природоохранный Закон объясняется необходимостью подчеркнуть, что такие нормативы устанавливаются в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды.

Новый Закон вносит определенность в круг субъектов, чья деятельность подлежит нормированию: нормативы допустимого воздействия на окружающую среду устанавливаются для юридических и *физических лиц – природопользователей* (ст.22). Действующие подзаконные нормативные акты говорят о предприятиях, учреждениях и организациях–природопользователях; индивидуальных предпринимателях и юридических лицах. Известно, что граждане пока не рассматриваются в качестве субъектов отношений платности за загрязнение ими окружающей среды (применительно к гражданам-предпринимателям вопрос решен частично). Исходя из существующих смысловых и юридических зависимостей между нормированием и платностью, потенциальное введение каких-либо нормативов применительно к природопользованию граждан должно происходить во взаимосвязи с решением вопроса о платежах.

Особый практический интерес в связи с тенденциями децентрализации управления представляет компетенция региональных органов власти в сфере нормирования. Согласно ст. 6 к их полномочиям отнесены: разработка и утверждение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, содержащих соответствующие требования, нормы и правила не ниже установленных на федеральном уровне. Аналога в ранее действовавшем Законе не было, а принятые позднее подзаконные нормативные акты Правительства РФ устанавливают следующее. Экологические нормативы выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимиты использования природных ресурсов утверждаются МПР РФ, другими специально уполномоченными государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов, органами санитарно-эпидемиологического надзора в соответствии с их компетенцией (п.2 Порядка разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов. – утв. постановлением Правительства РФ от 3 августа 1992г. № 545, с изм.). Утверждение нормативов образования отходов и лимитов на их размещение осуществляется территориальными органами МПР РФ (п.4 Правил разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. – утв. постановлением Правительства РФ от 16 июня 2000 № 461). Полномочия органов власти субъектов РФ в части утверждения нормативов здесь не устанавливаются, но применение этих документов надлежит осуществлять с учетом положений нового Закона.

Однако в части государственных стандартов региональная компетенция не вполне обоснованна, поскольку по Конституции РФ стандарты находятся в ведении Российской Федерации (пункт р) ст. 71). Согласно Закону РФ «О стандартизации», отношения в области стандартизации регулируются этим законом и издаваемыми в соответствии с ним актами законодательства *Российской Федерации* (ст. 2). В числе видов нормативных документов по стандартизации, к которым отнесены государственные, международные стандарты, стандарты отраслей, предприятий, общественных объединений (ст. 6), специальный закон не называет региональные (субъектов РФ) стандарты.

В части утверждения «иных нормативных документов» органы власти субъектов Федерации обладают полномочиями, сходными с полномочиями специально уполномоченных органов и могут устанавливать (в контексте ст. 29): ограничения хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения ее негативного воздей-

ствия на окружающую среду; порядок организации деятельности в области охраны окружающей среды и управления такой деятельностью.

Применительно к разработке и утверждению собственно нормативов статья 6 не уточняет, о каких именно нормативах идет речь – могут ли органы власти субъектов РФ ужесточать (формулировка Закона «не ниже установленных на федеральном уровне» означает более жесткие требования – *авт.*) любые нормативы – и качества, и воздействия? В нормах главы V упоминание о компетенции органов власти субъектов РФ есть только в отношении нормативов *допустимого воздействия* (ст.22). В ч.3 статьи 21, посвященной нормативам качества, указано на то, что «при установлении нормативов качества окружающей среды учитываются природные особенности территорий и акваторий». Какова при этом роль региональных органов – из статьи не видно. Тем самым вопрос о возможности корректировки на региональном уровне нормативов качества (ПДК, ПДУ, ОБУВ и т.п.) остался открытым.

По современным научным представлениям о реальных процессах, происходящих в объектах окружающей природной среды под влиянием антропогенных воздействий, само по себе соблюдение нормативов качества никоим образом не гарантирует экологическую безопасность человека. Нормативное соответствие – это общепринятый и законодательно одобренный, но все же не единственный критерий оценки истинного состояния природных объектов с точки зрения их факторной роли в формировании среды, благоприятной для жизни и здоровья. Так, за рубежом в различных целях успешно используются результаты оценок степени экологических рисков, а на уровне научных исследований ведутся работы и в нашей стране. Несмотря на то, что Закон не содержит прямой компетенции региональных органов в части установления нормативов качества, все же по общему смыслу ст. 6, 21, 22 субъекты Федерации могли бы, имея заключения о неблагоприятности экологической ситуации на территории, сделанные например, на основе санитарно-эпидемиологической интерпретации данных о состоянии здоровья населения, выводов о «здоровье» объектов живой природы, полученных методами биотестирования, расчетов степени экологического риска, принимать решения об ужесточении (снижении) нормативов предельно допустимых концентраций химических, радиоактивных веществ, микроорганизмов, уровней физического воздействия и других нормативов качества. Такие действия региональных органов выглядят тем более обоснованными в контексте реализации ими своих полномочий по утверждению (изменению) нормативов воздействия на окружающую среду, которые уже в прямой форме предоставлены Законом (ч.1 ст. 22), поскольку между этими двумя видами нормативов существует неразрывная связь: нормативы допустимого воздействия на окружающую среду должны обеспечивать соблюдение нормативов качества окружающей среды с учетом природных особенностей территорий и акваторий (ч.2 ст.22).

Что касается компетенции региональных органов в части установления собственно нормативов воздействия, то здесь также не все однозначно. С точки зрения внутренней структуры ч. 1 ст. 22, в которой отдельными абзацами перечислены возможные нормативы воздействия (выбросов и сбросов, размещения отходов, физических воздействий и др.), упоминание о законодательстве субъектов Российской Федерации в последнем абзаце, где говорится только о нормативах *«иного допустимого воздействия»*, порождает сомнение в части возможности установления (ужесточения) в нем всех других нормативов воздействия, перечисленных в той же статье выше. Но с другой стороны, если ограничить компетенцию региональных властей только установлением «иных», то есть, не названных в ст. 22 видов нормативов воздействия, то в чем тогда смысл права, данного им статьей 6 – утверждать нормативы «не ниже установленных на федеральном уровне», если эти «иные» еще никем не установлены? Скорее всего, здесь имеет место редакционная неточность.

Помимо нормативов качества и нормативов воздействия, Закон предусматривает возможность установления иных нормативов. Ст. 28 *«Иные нормативы в области охраны окружающей среды»* допускает их установление законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Если сравнивать виды нормативов по действующему и по старому законам, то новый не регулирует такие, например нормативы, как: предельно допустимые нормы применения агрохимикатов в сельском хозяйстве, предельно допустимые остаточные количества химических веществ в продуктах питания; нормативы санитарных и защитных зон. Но исключение этих показателей из числа нормативов выглядит логично в структуре главы V настоящего Закона, поскольку они должны регулироваться другим законодательством – санитарным, о безопасном применении пестицидов и агрохимикатов и т.п. Заинтересованные региональные органы могут проанализировать, какие же именно нормативы из числа природоохранных остались за рамками Закона, и установить их самостоятельно.

В целом, закрепление полномочий региональных органов в сфере нормирования абсолютно оправданно и целесообразно, но Закон сделал это не вполне последовательно. Между тем, в практике природоохранной деятельности, развивающейся как известно в сторону децентрализации, полномочия по нормированию могут оказаться в числе наиболее востребованных, поскольку при углубленном рассмотрении взаимосвязей, существующих в сфере нормирования, платности и ответственности, можно найти возможности создания на уровне регионов экономико-правовых механизмов воздействия на условия хозяйственной деятельности с целью сокращения масштабов причиняемого экологического вреда.

Нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (ч.3 ст.19). Поскольку Закон внес заметные изменения и в сложившийся порядок, и в перечень нормативов, есть основания к принятию нового документа, который объединил и заменил

бы собой Порядок разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов (утв. постановлением Правительства РФ от 3 августа 1992г. № 545, с изм.) и Правила разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение (утв. постановлением Правительства РФ от 16 июня 2000 № 461). В отсутствие такого нормативного акта реализация региональной компетенции проблематична – например, в части соблюдения всех требований к разработке нормативов (ст. 20), одним из которых является «установление оснований разработки или пересмотра нормативов в области охраны окружающей среды». Однако отсутствие подобных оснований не исключает региональные инициативы, поскольку полномочия по нормированию предоставлены органам власти субъектов Федерации федеральным законом.

Согласно ст. 30 «Лицензирование отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды», (статья почему-то помещена в раздел о нормировании) отдельные виды деятельности в области охраны окружающей среды подлежат лицензированию, и перечень их устанавливается федеральными законами.

Федеральный закон от 8 августа 2001г. «О лицензировании отдельных видов деятельности» не распространяет свое действие на использование природных ресурсов, в том числе недр, лесного фонда, объектов растительного и животного мира (ст.1). Для сравнения: действие предыдущего Федерального закона о лицензировании (1998г.) не распространялось на деятельность по охране окружающей среды и деятельность, связанную с использованием природных ресурсов. Таким образом, как это можно судить по терминологии действующего специального закона о лицензировании, он не исключает из предмета своего регулирования деятельность в области охраны окружающей среды. Однако из всего перечня лицензируемых видов деятельности к данной сфере может быть отнесена в полной мере только деятельность по обращению с опасными отходами, лицензирование которой было введено ранее Федеральным законом «Об отходах производства и потребления». Среди лицензируемых есть и несколько других видов деятельности, с разной степенью приближенных к охране окружающей среды: эксплуатация химически опасных производственных объектов; выполнение работ по активному воздействию на гидрометеорологические процессы и явления; выполнение работ по активному воздействию на геофизические процессы и явления; деятельность в области гидрометеорологии и смежных с ней областях (ст.17).

Согласно Положению о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 25 сентября 2000 г. N 726), МПР РФ организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации лицензирование видов деятельности, связанных с недро-, водо- и лесопользованием, пользованием объектами животного мира, охраной окружающей природной среды, а также контроль за соблюдением лицензиатами лицензионных требований и условий. Постановлением Правительства РФ от 11 февраля 2002г. № 135 «О лицензировании отдельных видов деятельности» на МПР РФ возложено осуществление лицензирования только деятельности по обращению с опасными отходами. Ранее действовавшим постановлением Правительства РФ от 11 апреля 2000 г. N 326 «О лицензировании отдельных видов деятельности» на МПР России возлагалось осуществление лицензирования деятельности по бурению скважин на воду, по бурению геолого – разведочных скважин на твердые полезные ископаемые, по проведению геолого – съемочных работ, по проведению геофизических работ в области изучения недр и, совместно с другими ведомствами, по эксплуатации гидротехнических сооружений. На Госкомэкологию России возлагалось осуществление лицензирования деятельности по утилизации отходов производства и потребления. Если исходить из того, что бурение и другая названная деятельность не относится к использованию природных ресурсов, то получается, что на сегодняшний момент природоохранный орган утратил лицензирующие функции в значительной степени. Однако объяснение этого процесса лежит скорее в плоскости государственной политики по отношению к предпринимательству, направленной на сокращение административных барьеров.

Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» (2001г.) монополизировал регулирование отношений по лицензированию, определив, что введение лицензирования иных видов деятельности возможно только путем внесения дополнений в предусмотренный этим законом перечень видов деятельности, на осуществление которых требуются лицензии (ч.3 ст. 17).

До настоящего времени не разрешилась правовая неопределенность, сложившаяся еще со времени принятия ранее действовавшего Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» (1998г.), в отношении того, подлежит ли применению постановление Правительства от 26.02.96 № 168, утвердившее Положение о лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды. Как известно, Положение определяет порядок выдачи лицензий на утилизацию, складирование, перемещение, размещение, захоронение, уничтожение промышленных и иных отходов, материалов, веществ (кроме радиоактивных); проведение экологической паспортизации, сертификации, экологического аудирования; осуществление видов деятельности, связанных с работами (услугами) природоохранного назначения. С одной стороны, Правительство не отнесло его к утратившим силу – свою позицию в отношении ряда других актов о лицензировании Правительство РФ выразило в постановлении от 20 мая 1999 г. N 548 «О признании утратившими силу решений Правительства Российской Федерации по вопросам лицензирования отдельных видов деятельности» и в постановлении от 11 февраля 2002г. № 135 «О лицензировании отдельных видов деятельности». Но с другой стороны, согласно ст. 18 Федерального закона от 8 августа 2001г. «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензирование видов деятельности, не указанных в его пункте 1 статьи 17, прекращается со дня вступления закона в силу (т.е. с 11 февраля 2002г. – авт.). Федеральные законы и иные нормативные правовые

акты, регулирующие порядок лицензирования отдельных видов деятельности, [...] действуют в части, не противоречащей этому Федеральному закону, и подлежат приведению в соответствие с ним. По смыслу последнее положение касается тех видов деятельности, которые были подтверждены как лицензируемые. Утратило силу (согласно постановлению Правительства от 11 февраля 2002г. № 135 «О лицензировании отдельных видов деятельности») и постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 1994 г. N 1418 «О лицензировании отдельных видов деятельности», на основе которого в свое время было принято Положение о лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды. Задачей Правительства РФ и МПР РФ является уточнение юридической силы и приведение в соответствие с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» постановления Правительства РФ от 26.02.96 № 168 «Об утверждении Положения о лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды». Сказанное не затрагивает Положение о лицензировании деятельности по обращению с опасными отходами (утв. постановлением Правительства РФ от 20 мая 1999г. № 556), действующее в части, не противоречащей Федеральному закону «О лицензировании отдельных видов деятельности», который прямо закрепил лицензирование этого вида деятельности – здесь при наличии расхождений с федеральным законом может идти речь только о внесении изменений.

Исходя из того, что Федеральный закон «Об охране окружающей среды» применительно к документу, дающему право на производство воздействий на окружающую среду, использует термин «разрешение», целесообразно отказаться от употребления в соответствующих случаях термина «лицензия» вместо или наравне с «разрешением», как это часто бывает в юридическом обиходе и даже в нормативных актах (см., напр.: подпункт 65 пункта 6 Положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации – утв. постановлением Правительства РФ от 25 сентября 2000 г. N 726).

Закон заложил основы для развития правового регулирования отношений сертификации по экологическим требованиям. Согласно Федеральному закону «О сертификации продукции и услуг» обязательная сертификация осуществляется в случаях, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации (ч.1 ст.7). *Ст. 31 «Экологическая сертификация»* допускает обязательную экологическую сертификацию: «Экологическая сертификация может быть обязательной или добровольной» (ч.2 ст.31), но практическое значение нормы не велико, поскольку никакие случаи (основания), в которых она проводится, не приведены (напрасливается аналогия со ст.18 о страховании – см. выше). Возможно, законодатель счел достаточной ссылку на будущее подзаконное регулирование: «Обязательная экологическая сертификация осуществляется в порядке, определенном Правительством Российской Федерации». Порядок действительно может определяться Правительством. Но может ли Правительство определять основания, если по Федеральному закону «О сертификации продукции и услуг» обязательная сертификация осуществляется в случаях, предусмотренных *законодательными актами* Российской Федерации, т.е. федеральными законами? Как минимум, для корректности последующего подзаконного регулирования здесь надо было дать развернутое понятие экологической сертификации, которое (с натяжкой) можно было бы истолковать как тот самый «случай, предусмотренный законодательным актом», о котором говорится в ч.1 ст.7 Федерального закона «О сертификации продукции и услуг». Однако и это ключевое понятие тоже отсутствует.

В проекте Закона, принятом в первом чтении, содержались несколько более эффективные нормы, которые впоследствии были исключены. Предполагался такой вариант. «Сертификации по природоохранным требованиям подлежат: технологические процессы, производства и продукция, в том числе тара и упаковка; обращение с отходами производства и потребления; системы управления охраной окружающей среды предприятия. Сертификация по природоохранным требованиям может иметь обязательный и добровольный характер, в том числе заявительский – для сертификации управления охраной окружающей среды предприятия. Обязательная экологическая сертификация проводится в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации (сами случаи здесь также не назывались – *авт.*). Номенклатура и перечень объектов, подлежащих обязательной экологической сертификации, определяются Правительством Российской Федерации. Порядок организации и проведения экологической сертификации, а также присвоения знака соответствия по результатам экологической сертификации определяется Правительством Российской Федерации».

Самое общее представление о существе процедуры дает указанная в ст. 31 цель ее проведения – «обеспечение экологически безопасного осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации». Однако при этом не учитывается, что объектом сертификации является продукция, а не сама хозяйственная деятельность. Согласно ст. 1 Федерального закона «О сертификации продукции и услуг», сертификация осуществляется в частности, в целях контроля безопасности продукции для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества.

Образцом юридически корректного введения обязательной сертификации могут служить нормы Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»: «Производство и использование топлива на территории Российской Федерации допускаются только при наличии сертификатов, подтверждающих соответствие топлива требованиям охраны атмосферного воздуха. Производство и использование на территории Российской Федерации технических, технологических установок, двигателей, транспортных и иных передвижных средств и установок допускаются только при наличии сертификатов, устанавливающих соответствие содержания вредных (загрязняющих) веществ в выбросах технических, технологических установок, двигателей, транспортных и

иных передвижных средств и установок техническим нормативам выбросов. Сертификаты, подтверждающие соответствие содержания вредных (загрязняющих) веществ в выбросах технических, технологических установок, двигателей, транспортных и иных передвижных средств и установок техническим нормативам выбросов, а также сертификаты, подтверждающие соответствие топлива установленным нормам и требованиям охраны атмосферного воздуха, выдаются в порядке, определенном Правительством Российской Федерации» (ч.3–5 ст. 15).

Обеспечение работ по сертификации возложено на МПР РФ (подпункт 18 пункта 6 Положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации), которое и должно подготовить проекты соответствующих нормативных правовых актов – о внесении дополнений в данный Закон и постановления Правительства РФ о порядке проведения сертификации по экологическим требованиям.

## 7. Зоны неблагоприятия как экологическая и экономическая проблема

*Глава VIII «Зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайных ситуаций» содержит только одну ст. 57 «Порядок установления зон экологического бедствия, зон чрезвычайных ситуаций», состоящую из двух частей. Часть 1 касается зон экологического бедствия, часть 2 – зон чрезвычайных ситуаций, какие-либо критерии различия этих двух видов экологически неблагоприятных территорий не устанавливаются.*

Применительно к зонам экологического бедствия Закон ссылается на будущее специальное законодательство о порядке объявления и установления режима таких зон, под которым видимо подразумевается разрабатываемый Комитетом по экологии Государственной Думы РФ проект федерального закона. Согласно ст. 5 данного Закона, объявление и установление правового статуса и режима зон экологического бедствия, координация и реализация мероприятий по охране окружающей среды в зонах экологического бедствия относятся к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации. К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено осуществление природоохранных и иных мер по улучшению состояния окружающей среды в зонах экологического бедствия на территориях соответствующих субъектов (ст.6).

Зоны чрезвычайных ситуаций Закон рассматривает, судя по формулировке ч.2, в общем контексте правового режима территорий, на которых происходят чрезвычайные ситуации различного характера. Головным нормативным актом в этой сфере является Федеральный закон 21 декабря 1994г. «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», согласно которому, зона чрезвычайной ситуации – это территория, на которой сложилась чрезвычайная ситуация; чрезвычайная ситуация – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Субъекты Федерации получили право устанавливать меры защиты окружающей среды в чрезвычайных ситуациях своими нормативными правовыми актами.

По смыслу статьи, защита окружающей среды («защита окружающей среды устанавливается законом» надо понимать как «защита окружающей среды осуществляется в соответствии с законом») в чрезвычайных ситуациях будет осуществляться по нормам не экологического, а другого специального законодательства (О ЧС), равно как и проведение мер социально-экономической защиты населения, оказавшегося в зонах экологических чрезвычайных ситуаций. В связи с этим ранее принятые документы, касающиеся зон чрезвычайных экологических ситуаций, должны применяться с учетом приоритета в этой сфере законодательства о ЧС. Например, в соответствии с Временным порядком объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации (утв. приказом Минприроды от 6 февраля 1995г.), зона чрезвычайной экологической ситуации объявляется Указом Президента РФ. А по Федеральному закону «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» границы зон чрезвычайных ситуаций определяются назначенными в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации руководителями работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций на основе классификации чрезвычайных ситуаций, установленной Правительством Российской Федерации, и по согласованию с исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, на территориях которых сложились чрезвычайные ситуации (ст.5).

Практика уже знает случаи объявления режима чрезвычайных ситуаций по причинам, непосредственно связанным с резким ухудшением состояния окружающей среды: в 1996 г. территория, прилегающая к месту крупной железнодорожной аварии близ поселка Мыслец (Чувашская Республика), приведшей к сильному химическому загрязнению атмосферного воздуха, водоемов и растительности, была объявлена зоной чрезвычайной ситуации.

Ст. 58, 59 Закона 1991г. давали признаки экологической неблагоприятности ситуации, при наличии которых в установленном порядке мог быть решен вопрос о придании территории статуса зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации. Особый статус означал существенные ограничения природопользования и хозяйственной деятельности – например, в зоне бедствия должна была прекращаться деятельность любых хозяйственных объектов, кроме связанных с обслуживанием населения. Практика реализации этих норм так и не сложилась: высшими органами государственной власти официальный статус зон как-либо неблагоприятным территориям не присваивался. Главными причинами тому являются, вероятно, отсутствие у государства финансовой основы для обеспечения особого режима таких территорий, а также экономическая непереносимость весьма жестких ограничений хозяйственной деятельности. Как указывалось в заключении экспертной комиссии Государственной экологической экспертизы Минприроды России об экологической ситуации в Кузбассе (1994г.), анализ степени деградации окружающей среды и состояния здоровья населения в крупных промышленных центрах Кузбасса показывает, что они полностью соответствуют признакам зоны экологического бедствия, которые указаны в п. 1 ст. 59 Закона РСФСР «Об охране окружающей природ-

ной среды». Однако, учитывая несовершенство Закона (п. 2 ст.59) в части, касающейся обязательного закрытия всех предприятий, наносящих экологический ущерб, и прекращения их реконструкции экспертная комиссия не считает возможным объявлять Кузбасс «зоной экологического бедствия» в терминах данного Закона.

Как отмечалось на парламентских слушаниях на тему «О статусе зон экологического неблагополучия и регулировании хозяйственной и иной деятельности на их территории» (1998г.), при разработке проекта специального федерального закона целесообразно предусмотреть перепрофилирование экологически опасных производств, проведение реконструкции предприятий или их техническое перевооружение с заменой технологии и оборудования на экологически чистые, мало- и безотходные и только при отсутствии таковых предусмотреть, как крайнюю меру, закрытие этих предприятий. При этом, обязательно должен быть запрет на строительство новых предприятий, увеличивающих нагрузку на регион. Полное же прекращение хозяйственной деятельности способно привести к дестабилизации социально-экономической ситуации. Должен быть проработан механизм обоснования и определения границ территорий зон. На практике целые города и области заявляли свои претензии на получение статуса, хотя реально загрязнения, превышающие критериальные значения, проявились лишь на достаточно ограниченных участках территорий. В условиях дефицита бюджета всех уровней реальным источником получения средств могут быть средства, получаемые за счет хозяйственной деятельности непосредственно в зоне экологического неблагополучия либо на прилегающей территории. В свете этого особое значение имеет вопрос о совмещении хозяйственной деятельности и мероприятий по выводу территорий из экологически неблагополучного состояния. Стимулом для проведения работ по оздоровлению окружающей среды могли бы послужить различные льготы для предприятий (налоговые, таможенные и др.). Вносились предложения: о проведении эксперимента по совмещению экономических механизмов финансирования мероприятий по реабилитации территорий с экономическими механизмами эффективного развития хозяйственной деятельности по типу свободных экономических зон; о создании специальных фондов администраций соответствующих городов, формирующихся в частности за счет направления в них части предназначенных для перечисления в федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ налогов всех предприятий, оказывающих отрицательное воздействие на окружающую среду и др.

## 8. Главная функция эколого-правовой ответственности – возмещение вреда

*Глава XIV «Ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды и разрешение споров в области охраны окружающей среды»* включает: ст. 75 «Виды ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды»; ст. 76 «Разрешение споров в области охраны окружающей среды»; ст. 77 «Обязанность полного возмещения вреда окружающей среде»; ст. 78 «Порядок компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды»; ст. 79 «Возмещение вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды»; ст. 80 «Требования об ограничении, о приостановлении или о прекращении деятельности лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды».

Отличие данной главы от соответствующих разделов Закона 1991г. довольно существенное. Принципиальное структурное отличие состоит в том, что отношения, которые регулируются сейчас одной главой, ранее регулировались тремя самостоятельными и довольно объемными разделами: «Разрешение споров в области охраны окружающей природной среды», «Ответственность за экологические правонарушения» и «Возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением». Как видно, старый Закон уделял гораздо большее внимание этим проблемам, а кроме того, разделение вопросов ответственности и возмещения вреда могло трактоваться как выведение проблемы возмещения вреда за рамки условий юридической ответственности и как следствие, можно было использовать более широкую аргументацию в ходе обоснования размеров экологического вреда, оснований возникновения обязанностей по его возмещению и т.п. Это был правильный подход, учитывающий особенности экологического вреда, принципиальным образом отличающие его от вреда (ущерба, убытков) в классическом гражданско-правовом понимании. Действующий Закон частично сохраняет преемственность, а также вводит некоторые новые подходы.

Раздел «Разрешение споров в области охраны окружающей природной среды» сокращен до одной *ст. 76 «Разрешение споров в области охраны окружающей среды»*. Упразднение раздела выглядит вполне обоснованным, поскольку его статьи фактически утратили силу после принятия Конституции РФ (например, о разрешении споров Советами народных депутатов) и законодательства об арбитражных судах (в части рассмотрения имущественных споров непосредственно Высшим Арбитражным Судом РФ). Новая статья 76 в смысловом отношении нейтральна, поскольку отсылка к судебному порядку разрешения споров в области охраны окружающей среды никак не отражает их специфику. В отмененном разделе старого Закона была попытка создания дополнительных форм разрешения таких споров неимущественного характера в комиссиях, образуемых на паритетных началах заинтересованными субъектами РФ или даже Верховным Советом РФ. Механизм остался невостребованным.

Разделом «Ответственность за экологические правонарушения» ранее относительно подробно регулировались конкретные виды ответственности: дисциплинарная – за экологические проступки; материальная – должностных лиц и иных работников, виновных в причинении вреда; административная ответственность – со всеми санкциями, и даже давалось понятие экологических преступлений. Сейчас вместо раздела действует одна *ст. 75 «Виды ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды»*. Норма декларирует, что за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды устанавливается имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность в соответствии с законодательством.

С точки зрения отраслевого деления системы права, новый Закон более техничный, поскольку не вторгается в сферы действия других отраслей и не создает тем самым коллизий. В идеале, каждая отрасль должна доступными ей средствами отражать проблематику экологических правонарушений и устанавливать соответствующие санкции. Однако эта задача выполняется с различной степенью эффективности. Уголовный кодекс РФ (1996г.) содержит отдельную главу 26 «Экологические преступления», которая в целом соответствует содержанию экологического правопорядка и интересам защиты окружающей среды. Принятый практически одновременно с комментируемым Законом Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (от 30 декабря 2001г, вступает в силу с 1 июля 2002г.; до вступления в силу КоАП РФ применяется ст. 84 Закона 1991г.) также достаточно обстоятельно регулирует отношения ответственности за экологические правонарушения. Но две другие ведущие отрасли никак не учитывают ни юридические особенности, ни общественную значимость экологических правонарушений. Трудовое законодательство во главе с Трудовым кодексом РФ устроено таким образом, что при установлении материальной и дисциплинарной ответственности работников исходит сугубо из нарушения трудовых отношений и никак не учитывает внешнюю сторону (общественные, экономические последствия) проступка. Соответственно, практика привлечения к ответственности за совершение экологических правонарушений при исполнении трудовых обязанностей не богата примерами в связи с неадекватной оценкой их опасности лицами, принимающими решение о применении мер взыскания. В рамках общих положений гражданского и гражданского процессуального законодательства, не допускающих никаких исклю-

чений в адрес экологических деликтов, в ряде случаев сложно или даже вовсе невозможно добиться возмещения вреда, причиняемого окружающей среде и населению экологическими правонарушениями.

Комментируемый Закон дистанцировался от регулирования каких-либо отраслевых аспектов ответственности, за исключением способов определения размера компенсации вреда и специального срока исковой давности. Таким образом, экологическое законодательство выдерживает отраслевую чистоту, но это не находит симметричного ответа. Здесь нет возможности выносить развернутые суждения о существующей и должной мере экологизации других отраслей, подчеркнем лишь зависимость юридических представлений о допустимом в аспекте межотраслевого регулирования от доминирующих (увы, антиэкологических) общественных предпочтений.

Сейчас, после принятия данного Закона и обновления кодифицированных актов других основных отраслей права, возможностей дополнительной экологизации юридической ответственности осталось совсем немного. Юридически обосновывается лишь принятие региональных законов об административной ответственности за экологические правонарушения, поскольку КоАП РФ допускает компетенцию органов власти субъектов РФ в этой сфере: «Законодательство об административных правонарушениях состоит из настоящего Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях» (ст. 1.1.). Насколько содержательными могут быть региональные акты, судить трудно, поскольку они будут иметь субсидиарный характер: нельзя изменить существующие санкции, можно только создать новые составы. «Найти» новые составы непросто, так как КоАП РФ довольно подробно урегулировал экологические правонарушения. Специальная глава 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования», включает сорок статей, из которых многие содержат по несколько составов. В определенных ситуациях могут приобрести экологический оттенок статьи из других глав, регулирующих смежные отношения. Это правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике; в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель; на транспорте; в области таможенного дела; в области охраны собственности; нарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения.

В КоАП РФ законодатель реализовал конституционное положение о нахождении административного законодательства в совместном ведении (пункт «к» ч.1 ст. 72 Конституции РФ) путем формулирования только предметов ведения Российской Федерации (ст. 1.3.). Следовательно, региональное ведение определяется по остаточному принципу. В частности, к ведению Российской Федерации относится установление общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях; перечня видов административных наказаний и правил их применения; административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Из этого следует, что субъекты РФ могут устанавливать административную ответственность за нарушение правил и требований, предусмотренных своими же нормативными правовыми актами. Таким образом, поиск новых статей об административной ответственности должен происходить не в сфере пробельности федерального административного законодательства, а в сфере регионального экологического законодательства. Виды административных наказаний, которые могут устанавливаться субъектами РФ – предупреждение и административный штраф. Форма нормативного акта об административной ответственности – закон субъекта Российской Федерации.

Не обошлось без коллизий. Ст. 23 Закона допускает при невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов установление лимитов на выбросы и сбросы, легитимность которых подтверждается разрешениями, выдаваемыми органами государственного управления в области охраны окружающей среды. Одновременно с тем ч.3 ст.22 установила: «За превышение установленных *нормативов* допустимого воздействия на окружающую среду субъекты хозяйственной и иной деятельности в зависимости от причиненного окружающей среде вреда несут ответственность в соответствии с законодательством». Лимиты к нормативам воздействия статьей 22 не отнесены, о них идет речь в ст. 23. При буквальном толковании получается, что деятельность в режиме разрешенных лимитов не выведена из сферы юридической ответственности. Задавшись вопросом, ответственность какого вида здесь может применяться, обнаруживаем, что ни по УК РФ, ни по КоАП РФ это невозможно. Например, статья 8.21. КоАП РФ «Нарушение правил охраны атмосферного воздуха» устанавливает административную ответственность за «выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него *без специального разрешения*» и за «*нарушение условий специального разрешения* на выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него». Возможно, законодатель имел в виду гражданскую ответственность? Вопрос об основаниях и условиях такой ответственности требует отдельного обсуждения.

Особо важное место в системе эколого-правовой ответственности занимает имущественная ответственность за причинение вреда окружающей среде, поскольку именно этот вид ответственности выполняет компенсационную функцию, а возмещение экологического вреда является важнейшей задачей экологического законодательства. Ст. 77 «*Обязанность полного возмещения вреда окружающей среде*», имеющая несколько иное название, чем ст. 86 старого Закона «Обязанность полного возмещения вреда, причиненного экологическим правонарушением», своим содержанием отличается мало – здесь идет речь о вреде только окружающей среде и не сказано о здоровье и имуществе граждан. Впрочем, обязанность полного возмещения вреда закреплена в

отношении здоровья и имущества граждан далее в ст. 79. Новый закон, как и ранее действовавший, фактически ограничивает действие принципа полного возмещения только сферой экологических правонарушений. Законодатель не затрагивает здесь проблему компенсации того вреда, который причиняется в массовом порядке деятельностью, не обладающей всеми признаками правонарушения, и таким образом, полнота довольно призрачна.

*Ст. 78 «Порядок компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды»* вводит значительное изменение в порядок определения объема компенсации. Если раньше возмещение вреда производилось «в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера ущерба, а при их отсутствии – по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей природной среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды», то сейчас изменена приоритетность: «определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды» (ч.1 ст. 78). Кроме поворота приоритетов, новым является также учет стоимости проектов рекультивационных и иных восстановительных работ, что на практике принимается арбитражными судами.

В ходе применения новой нормы могут возникнуть трудности, связанные с неоднозначностью толкования. Возможны варианты: 1) фактические затраты включают в себя понесенные убытки, в том числе упущенную выгоду, и стоимость реализации проектов рекультивационных и иных восстановительных работ, а если нет таких проектов, то применяются методики и таксы; 2) методики и таксы применяются при одновременном отсутствии и проектов работ, и других возможностей определить фактические затраты; 3) фактические затраты, включая убытки и упущенную выгоду, рассматриваются как альтернатива стоимости проектов работ, и тогда методики применяются и в тех случаях, когда отсутствуют проекты работ, и когда проекты есть, но отсутствуют другие возможности определения фактических затрат – но это было бы нелогично. Иными словами – при отсутствии *чего именно* применяются методики и таксы? Вопрос не праздный, на практике могут возникнуть споры из-за разницы в результатах. Сложности толкования связаны кроме лексической двусмысленности текста нормы, также с юридической некорректностью самой формулы фактических затрат. Понятие «фактические затраты с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды», кстати, перенесенное из Закона 1991г., страдает ошибкой в расстановке общего и частного. На самом деле и фактические затраты (расходы) и упущенная выгода включаются в гражданско-правовое понятие убытков. Согласно ч. 2 ст. 15 ГК РФ, под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода). Как видно, в такой своеобразной постановке кроме подмены понятий теряется величина реального ущерба, определяемая стоимостью поврежденного или утраченного природного объекта. Если же к этому добавить, что стоимость проектов рекультивационных и иных восстановительных работ есть не что иное как «расходы, которые лицо произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права», то ситуация еще более запутывается, поскольку об этих самых расходах законодатель говорит в одной норме дважды – один раз как о фактических затратах, а другой раз – как о проектах работ. Экологическое право внесло свою специфику в регулирование имущественных отношений, но такая специфика здесь не требовалась, не дает никаких преимуществ процессу взыскания экологического вреда и более того, может осложнить его.

Обращает на себя внимание то, что порядок определения объема компенсации вреда регулируется двумя нормами, каждая из которых устанавливает свои приоритеты. Это еще одно нововведение Закона. Так, согласно ч.3 ст. 77, вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке *таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление* нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды. В то же время, согласно ч.1 ст. 78 определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из *фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда* окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды. Как это видно, соотношение специальных (по таксам и методикам) и общих (по фактическим затратам на восстановление) способов определения объема возмещения – взаимнообратное. С чем это может быть связано? И в первом, и во втором варианте речь идет о возмещении вреда, причиняемого правонарушениями. Из анализа других характеристик обоих вариантов следует, что различие сосредоточено в субъекте правонарушения: в первом случае назван субъект хозяйственной и иной деятельности, а во втором случае причинитель

вреда никак не уточняется. Предположительно, тем самым законодатель подчеркивает различие в правовом положении хозяйствующего субъекта, который причиняет вред при осуществлении своей деятельности, будучи допущен к природопользованию и загрязнению окружающей среды в масштабах, определенных разрешениями, и всех других лиц, не имеющих разрешения на ведение хозяйственной деятельности, связанной с загрязнением окружающей среды. Такая постановка вопроса имеет право на существование.

Правда, заранее нет ясности в отношении того, какой же способ определения убытков – общий или специальный – более или менее благоприятен (неблагоприятен) для причинителя, поскольку все зависит от конкретной ситуации. И здесь невозможно обойти вопрос о несовершенстве всех существующих методов счета – и специальных, и общих. Это несовершенство имеет объективный характер и связано с исключительными особенностями экологического вреда, трудно поддающегося фиксации, оценке, измерению, выражению в традиционных экономических категориях. Методики и таксы действуют различные, составленные в разные годы и на основе разных подходов к оценке вреда, применительно к разным природным объектам и разным способам причинения вреда. В одних случаях методики могут соответствовать фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, в других – не исключено, занижать эти затраты. В арбитражной практике есть примеры, когда стоимостное выражение даже части работ, проведенных с целью восстановления нарушенного состояния среды, оказывалось выше, чем результат, получаемый по методике. Поэтому предпочтительнее все же порядок приоритетного использования общепринятых методов подсчета (в русле ст. 15 ГК РФ) и применения специальных методик в случаях, когда действительное невозможно определить фактические затраты. Но в любом случае провозглашенная цель полного возмещения достигается лучшим образом, если действует правило «компенсация не должна быть меньше, чем убытки, включающие реальный ущерб, фактические затраты (произведенные или предстоящие расходы) и упущенную выгоду». Все это подводит к суждению о необходимости обновления многих методик и создания новых – с учетом современных представлений о реальных убытках, причиняемых экологическими правонарушениями.

Немалый практический интерес представляет ч.2 ст. 77, где устанавливается совместная и альтернативная обязанность заказчика и субъекта хозяйственной деятельности по возмещению вреда, причиненного субъектом хозяйственной деятельности, в том числе на проект которой есть положительное заключение государственной экологической экспертизы. Действительно, наличие такого документа не исключает того, что природопользователь нарушит условия проекта, на который есть положительное заключение, или условия лицензии или какие-то другие экологические требования. Подобное было в старом Законе, который устанавливал долевую ответственность сопричинителей вреда: при наличии нескольких причинителей вреда взыскание производится в соответствии с долей каждого в причинении вреда, в том числе с изыскательских, проектных, строительных организаций (ч.3 ст.87). Различие в том, что там не подчеркивалась возможность привлечения к ответственности причинителей, осуществляющих свою деятельность на основании положительного заключения государственной экологической экспертизы. Новая норма охватывает и такой вариант развития событий, когда вред причиняется деятельностью, не выходящей за рамки дозволенного разрешениями, основанными в свою очередь на положительном заключении экологической экспертизы проекта. Факт наличия положительного заключения государственной экологической экспертизы проекта исключает квалификацию деятельности, даже причиняющей вред, в качестве правонарушения – в противном случае институт экспертизы утрачивает юридический смысл. Но тем не менее за вред, причиненный своей формально правомерной деятельностью, отвечает сам субъект хозяйственной деятельности или, по обстоятельством дела, заказчик, или они оба. Как видно, Закон отводит от органов государственной экологической экспертизы (вместе с экспертами) угрозу привлечения к возмещению экологического вреда, причиненного в том числе в присутствии необоснованных заключений. Сама эта необоснованность может иметь объективный характер, например, когда ошибки в прогнозах происходят ввиду отсутствия достаточных научных данных. В то же время, возложение бремени ответственности за грубые (тем более заведомые) экспертные ошибки на заказчика или субъекта хозяйственной деятельности кажется несколько нелогичным. Но опять же ошибочные экспертные оценки могли быть связаны с просчетами в ОВОС. Словом, причинно-следственные связи в этой сфере довольно тонкие. К этому новому правилу можно относиться по-разному, но законодатель был вправе принять такое решение. Согласно ГК РФ, вред, причиненный правомерными действиями, подлежит возмещению *в случаях, предусмотренных законом* (абз.1 ч. 3 ст. 1064). В связи с отсутствием в действиях причинителей всех признаков состава правонарушения, возникающие правоотношения следует относить не к юридической (гражданской) ответственности, а к особому типу обязательств из причинения вреда. В гражданском праве есть аналоги – возмещение вреда владельцем источника повышенной опасности даже при отсутствии его вины.

Вместо взыскания убытков, в том числе фактических затрат и упущенной выгоды, Закон предусматривает возможность возмещения вреда посредством возложения на ответчика обязанности восстановления нарушенного состояния окружающей среды (ч. 2 ст. 78). Возмещение вреда в натуре является одним из способов возмещения, установленных гражданским законодательством (ст. 1082 ГК РФ). В ряде случаев такой способ более целесообразен с точки зрения задач охраны окружающей среды. Восстановление производится за счет средств ответчика и в соответствии с проектом восстановительных работ. В отличие от ранее действовавшего правила (ч.4 ст. 87) суд, принимая такое решение, не связан согласием сторон.

Закон не устанавливает особого порядка аккумулярования взыскиваемых сумм, равно как не указывает и на целевой характер их расходования. Теоретически эти позиции обосновываются в категориях права собственности, права пользования и общественных экологических интересов. В практическом же плане после ликвидации системы внебюджетных экологических фондов адресность направления взыскиваемых сумм должна быть различной, поскольку загрязнением окружающей среды, порчей и деградацией природных объектов одновременно причиняются убытки собственнику ресурсов, их пользователю, а также всегда ущемляется общественный интерес. Но в условиях отсутствия решения этого вопроса в данном Законе пробел восполняется бюджетным законодательством, которое рассматривает такие компенсации в числе неналоговых доходов бюджета. Согласно ст. 18 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год» в 2002 году суммы по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей природной среде (если природный объект, которому причинен вред, находится в общем пользовании), кроме сумм компенсаций, взыскиваемых за нарушения на территориях государственных природных заповедников и национальных парков, перечисляются в местные бюджеты для принятия мер по восстановлению потерь в окружающей природной среде. Очевидно, что по мере окончательного разграничения прав государственной и муниципальной собственности на землю, а также разграничения форм публичной собственности на другие природные объекты, в отношении которых еще нет определенности, межбюджетное регулирование должно осуществляться с учетом субъектного состава соответствующих вещных правоотношений.

Иски о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, могут быть предъявлены в течение двадцати лет (ч. 3 ст. 78). Общий срок исковой давности – три года, однако для отдельных видов требований закон может устанавливать специальные сроки исковой давности (ст. 197 ГК РФ). Учитывая особенности экологического вреда, установление данным Законом более длительного специального срока представляется абсолютно обоснованным.

В ст. 77, 78 не приводится специальный перечень истцов, поэтому действуют общие правила. Прокурор обращается в суд в соответствии с АПК РФ (ст. 4, 41) и Федеральным законом «О прокуратуре в РФ» (ст. 1, 35). С точки зрения АПК РФ, право органов МПР РФ и (или) других специально уполномоченных органов обращаться в арбитражный суд с иском о возмещении вреда должно было найти свое закрепление в данном Законе. Согласно ч. 1 ст. 42 АПК РФ, государственные органы, вправе обратиться с иском в арбитражный суд в защиту государственных и общественных интересов в случаях, предусмотренных *федеральным законом*. Предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, отнесено Законом к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации (ст. 5) и к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 6). Право МПР РФ предъявлять в установленном законом порядке в суд и арбитражный суд иски о возмещении ущерба (вреда), причиненного недрам, водным объектам, лесному фонду, окружающей природной среде предоставлено Положением о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации (подпункт 10 пункта 7) и в принципе, подтверждается смыслом ст. 5, 8 данного Закона, поскольку МПР является специально уполномоченным в области охраны окружающей среды органом.

Новшеством Закона является дополнение круга истцов в спорах о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, гражданами и общественными и иными некоммерческими объединениями (ст. 11, 12).

Органы власти субъектов Федерации могут утверждать методические документы, определяющие способы подсчета размеров причиняемого вреда. Ранее это право субъектов РФ признавалось только судебной практикой: «При определении объема возмещения экологического вреда и расчета сумм ущерба, причиненного экологическим правонарушением и подлежащего возмещению, надлежит руководствоваться как централизованно утвержденными методиками подсчета и установленными таксами, так и региональными нормами, конкретизирующими положения федерального законодательства» (п. 15 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998г. № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения»). Сейчас к тому появилось еще более веское основание. В ч. 1 ст. 78 сказано о таксах и методиках исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденных органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды. Ст. 8 Закона в число органов, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды, относит федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Ст. 79 «Возмещение вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды» отличается отсутствием каких-либо особенностей возмещения такого вреда, которые предусматривались ранее действовавшими статьями (89 и 90). Хорошо известно, что взыскание экологического вреда здоровью сопряжено с огромными трудностями, связанными с доказательством причинности, объема вреда и размера причиняемых убытков (подробнее об этом см.: Васильева М.И. Судебная защита экологических прав (правовые вопросы возмещения и предупреждения экологического вреда). – М.: ЦЭПР. 1996. – 217 стр.). Декларирование возмещения в полном объеме имеет здесь характер принципа, нежели реального механизма. По сравнению со ст. 89 старого Закона, возможности получения гражданами компенсаций значительно снижены. Ранее действовало правило, что при невозможности установления причинителя вреда сумма денежных средств за причиненный вред здоровью граждан взыскивается за счет средств соответствующих государственных экологических фондов. Факт ликвидации системы таких фондов не

исключает проведения выплат прямо из бюджета, однако в новом Законе государство сняло с себя эту обязанность (субсидиарную ответственность).

Исключено указание старого Закона на возмещение потерь, имеющих характер морального вреда. (В проекте, принятом в первом чтении, было право граждан «предъявлять в суд иск о возмещении морального вреда и материального ущерба, причиненного своему здоровью и имуществу экологическими правонарушениями»). Между тем общественность сформировала прецеденты компенсации морального вреда, причиняемого неблагоприятными воздействиями окружающей среды – и эта практика была по существу вынужденной альтернативой, поскольку взыскание материального вреда, причиняемого здоровью, – процесс еще более сложный. Отсутствие специальной нормы не исключает применение общих правил компенсации морального вреда, установленных нормами гражданского законодательства (ст. 151, § 4 главы 59 ГК РФ). Как указал Верховный Суд РФ, отсутствие в законодательном акте прямого указания на возможность компенсации причиненных нравственных или физических страданий по конкретным правоотношениям не всегда означает, что потерпевший не имеет права на возмещение морального вреда (абз.2 п.4 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 1994г. № 10 (с изм.) «Некоторые вопросы компенсации морального вреда»). Сохраняет свое действие ч.2 ст. 34 Федерального закона «Об экологической экспертизе»: моральный вред, причиненный гражданину неправомерными действиями в области экологической экспертизы, подлежит компенсации причинителем в порядке, предусмотренном гражданским законодательством Российской Федерации. Однако в целом произведенное изъятие может осложнить взыскание компенсации за причинение морального вреда неблагоприятным воздействием окружающей среды, и практика защиты экологических прав граждан в еще большей степени зависит теперь от позиции судов.

Поскольку согласно ч.2 ст. 79 «определение объема и размера возмещения вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется в соответствии с законодательством», и уровень законодательства не уточняется, то органы власти субъектов РФ могут разрабатывать и утверждать соответствующие документы. Однако сделать это очень непросто по причине недостаточности методической базы.

Требования об ограничении, о приостановлении или о прекращении деятельности юридических и физических лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, рассматриваются судом или арбитражным судом (ст.80). Ранее действовавшая ст. 91 «Исковые требования о прекращении экологически вредной деятельности» называла истцов – предприятия, учреждения, организации и граждане. Сейчас сохраняется право общественных объединений на такой иск (ст. 12), а право граждан статьей 11 не подтверждено. Применение ст. 80 Закона в большинстве случаев может осуществляться совместно с корреспондирующей по смыслу ст. 1065 ГК РФ «Предупреждение причинения вреда».

Как видно из проведенного анализа, экологизация гражданско-правовых отношений не вполне удалась. Здесь надо заметить, что не все определяется волей законодателя, трудности экологизации имеют и объективный характер, связанный с различной юридической природой отношений. Так, проблемы института обязательств по возмещению экологического вреда вряд ли могут быть преодолены путем внесения поправок к нормам гражданского и гражданского процессуального права, поскольку приспособление частно-правовых средств для регулирования возникающих здесь отношений публично-правового и смешанного характера может быть лишь ограниченно допустимым и столь же ограниченно результативным. Радикальным шагом законодателя в этом направлении стало бы принятие специального закона о возмещении экологического вреда, причиняемого объектам окружающей природной среды и здоровью населения в виде своеобразного «свода исключений из правил». По такому пути идет зарубежное право. Но судя по содержанию только что принятого Закона, подобный подход если и может быть реализован, то видимо в весьма отдаленной перспективе.

## 9. Некоторые итоги и предложения

Отдельные эколого-правовые институты, которым должны были соответствовать целые главы, регулируются в Законе декларативно или отсылочно. В ряде случаев свернутые формулировки норм вполне обоснованно предполагают другой уровень регулирования. В связи с этим открываются широкие возможности подзаконного и регионального нормотворчества, но и не только – в развитие некоторых норм требуется принятие федеральных законов или внесение поправок в комментируемый Закон. С точки зрения приоритетности отношений, в которых сосредоточены реальные возможности повышения эффективности эколого-правового регулирования, в первоочередном порядке должны быть видимо приняты:

**Федеральные законы:** Об экологическом страховании; О зонах экологического бедствия.

### Поправки к статьям Федерального закона «Об охране окружающей среды»:

- ст. 7 (сформулировать полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды);
- ст. 11 (снять ограничения права граждан на информацию – «в местах своего проживания»);
- ст. 16 (внести дополнения о форме платы за негативное воздействие на окружающую среду, круге субъектов платности и уточнить способ реализации принципа «загрязнитель платит»);
- ст. 31 (определить случаи обязательной сертификации);
- ст. 77 и 78 (снять противоречивость в части определения объема возмещения вреда);
- к другим статьям (см. текст комментария).

### Дополнения в другие федеральные законы:

- о предоставлении налоговых и иных льгот при осуществлении эффективных мер по охране окружающей среды (следует из ст. 14) – НК РФ, Таможенный кодекс, Федеральный закон «О банках и банковской деятельности в Российской Федерации» и др.;
- о поддержке предпринимательской и иной деятельности, направленной на охрану окружающей среды (из ст. 14, 17) – НК РФ, Федеральный закон «О некоммерческих организациях» и др.;
- о порядке проведения мероприятий по охране окружающей среды при приватизации и национализации имущества (из ст. 53) – Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества».

### Подзаконные нормативные правовые акты

#### Правительства РФ:

- Положение о порядке осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды (следует из ст. 65);
- Положение о муниципальном контроле в области охраны окружающей среды (из ст. 10, 68);
- Положение об общественном экологическом контроле (из ст. 68);
- Перечень объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (из ст. 65);
- Перечень должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный экологический контроль (из ст. 65);
- Порядок ограничения, приостановления и запрещения хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды (из ст. 5);
- Порядок проведения обязательной экологической сертификации (из ст. 31);
- Порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду (из ст. 16);
- Порядок нормирования в области охраны окружающей среды (из ст. 19);
- Порядок установления и создания защитных и охранных зон (из ст. 52);
- О поддержке предпринимательской и иной деятельности, направленной на охрану окружающей среды (из ст. 14, 17);

#### МПР РФ:

- Методики экономической оценки природных объектов и природно-антропогенных объектов (следует из ст. 14);

- Методики экономической оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (из ст. 14);
- О нормативах допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду (из ст. 27);
- О технологических нормативах (из ст. 1, 23);
- О Реестре наилучших существующих технологий (из ст. 1, 3 14, 36, 39).

*Нормативные правовые акты субъектов РФ:*

- об органах государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды (следует из ст. 8);
- перечень должностных лиц органов государственной власти субъектов РФ, осуществляющих государственный экологический контроль (из ст. 65);
- о компетенции органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды (из ст. 10);
- о целевых программах в области охраны окружающей среды (из ст. 14);
- о предоставлении налоговых и иных льгот при осуществлении эффективных мер по охране окружающей среды (из ст. 14);
- о поддержке предпринимательской и иной деятельности, направленной на охрану окружающей среды (из ст. 14, 17);
- об охране зеленого фонда поселений (из ст. 61);
- порядок установления и создания защитных и охранных зон (из ст. 52).

## Заключение

Все выше сказанное имело целью показать, какие изменения произошли в правовом регулировании некоторых общественно значимых экологических отношений, как следует понимать и применять новый Закон. Здесь не планировалось давать характеристику документа в каких-либо оценочных категориях. К тому же, любые оценки зависимы от ракурса. Например: ст. 51 запрещает ввоз опасных отходов и радиоактивных отходов в Российскую Федерацию в целях их захоронения и обезвреживания. Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» запрещает ввоз отходов (*любых* – авт.) на территорию Российской Федерации в целях их захоронения и обезвреживания (ч.1 ст. 17). (Как принятый позднее, применяется Федеральный закон от 10.01.2002г.). Оценивать изменение можно по-разному – и как снижение гарантий экологической безопасности, и как снятие ограничения для видов предпринимательской деятельности.

Встречаются оценки данного Закона как «рамочного» и неконкретного. На первый взгляд, Закон действительно может показаться излишне лаконичным. Но здесь важно уметь отличить *позицию* Закона от его пробелов и недостатков. Однако это не всегда можно сделать точно. Предположительно, вряд ли можно считать пробелом отсутствие норм об экологическом аудите (есть только его определение), о введении обязательного экологического страхования и обязательной экологической сертификации, снижение гарантий возмещения экологического вреда, причиняемого здоровью населения. Скорее всего, это позиция законодателя, связанная с неготовностью государства (главным образом, по финансовым причинам) к урегулированию некоторых актуальных для эколого-правовой сферы отношений. Сворачивание компетенции органов местного самоуправления было осуществлено возможно ввиду неопределенности (несформированности) отношения высших органов государственной власти к вопросу оптимального перераспределения управленческих полномочий между уровнями власти. Или например, бланкетность – свойство, никак не равнозначное пробельности. Широко используемая Законом отсылка «регулируется в порядке, установленном законодательством» позволяет активно развивать региональный уровень законодательства.

Многое зависит и от специфики регулируемых отношений. Особенностью экологического законодательства является его значительная отраженность в другие отрасли – гражданское, административное, налоговое, земельное и др. Конкретные налоговые льготы нельзя установить в экологическом законе, равно как невозможно установить в нем перечень экологических преступлений или особый процессуальный порядок разрешения имущественных споров. Теория экологического права уделяет большое внимание поиску и обоснованию способов межотраслевого и собственного отраслевого эколого-правового регулирования. Кроме принятия специальных актов, законодатель должен изыскивать любые возможности установления природоохранных требований, ограничений и стимулов – экологизировать все законодательство. По большому счету, проблемность экологического нормотворчества объясняется местом экологического права, его «неравенством» с другими отраслями: оно может быть или выше, диктуя всей системе права свои ценности (что в обозримом будущем не реально), или подчинено общему руслу правового регулирования. И любые усовершенствования эколого-правовых норм происходили и будут происходить (к сожалению!) только в рамках второго варианта, где речь может идти лишь о степени влияния. Нет смысла возлагать на отдельно взятый Федеральный закон «Об охране окружающей среды» некую заведомо невыполнимую миссию. Действующий закон адекватно отражает современную экономическую, экологическую и политическую ситуацию.

## Приложение

### «ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН»

#### ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

(10 января 2002 года № 7-ФЗ)

Принят Государственной Думой 20 декабря 2001 г.

Одобрен Советом Федерации 26 декабря 2001 г.

(извлечения)

### ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

#### Статья 1. Основные понятия

В настоящем Федеральном законе используются следующие основные понятия:

- окружающая среда – совокупность компонентов природной среды, природных и природно – антропогенных объектов, а также антропогенных объектов;
- природная среда (далее также – природа) – совокупность компонентов природной среды, природных и природно – антропогенных объектов;
- компоненты природной среды – земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле;
- природный объект – естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства;
- природно – антропогенный объект – природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение;
- антропогенный объект – объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов;
- естественная экологическая система – объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно – территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществом и энергией;
- природный комплекс – комплекс функционально и естественно связанных между собой природных объектов, объединенных географическими и иными соответствующими признаками;
- природный ландшафт – территория, которая не подверглась изменению в результате хозяйственной и иной деятельности и характеризуется сочетанием определенных типов рельефа местности, почв, растительности, сформированных в единых климатических условиях;
- охрана окружающей среды – деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий (далее также – природоохранная деятельность);
- качество окружающей среды – состояние окружающей среды, которое характеризуется физическими, химическими, биологическими и иными показателями и (или) их совокупностью;
- благоприятная окружающая среда – окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно – антропогенных объектов;
- негативное воздействие на окружающую среду – воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды;
- природные ресурсы – компоненты природной среды, природные объекты и природно – антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйствен-

- ной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность;
- использование природных ресурсов – эксплуатация природных ресурсов, вовлечение их в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности;
  - загрязнение окружающей среды – поступление в окружающую среду вещества и (или) энергии, свойства, местоположение или количество которых оказывают негативное воздействие на окружающую среду;
  - загрязняющее вещество – вещество или смесь веществ, количество и (или) концентрация которых превышают установленные для химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов нормативы и оказывают негативное воздействие на окружающую среду;
  - нормативы в области охраны окружающей среды (далее также – природоохранные нормативы) – установленные нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на нее, при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие;
  - нормативы качества окружающей среды – нормативы, которые установлены в соответствии с физическими, химическими, биологическими и иными показателями для оценки состояния окружающей среды и при соблюдении которых обеспечивается благоприятная окружающая среда;
  - нормативы допустимого воздействия на окружающую среду – нормативы, которые установлены в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и при которых соблюдаются нормативы качества окружающей среды;
  - нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду – нормативы, которые установлены в соответствии с величиной допустимого совокупного воздействия всех источников на окружающую среду и (или) отдельные компоненты природной среды в пределах конкретных территорий и (или) акваторий и при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие;
  - нормативы допустимых выбросов и сбросов химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов (далее также – нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов) – нормативы, которые установлены для субъектов хозяйственной и иной деятельности в соответствии с показателями массы химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов, допустимых для поступления в окружающую среду от стационарных, передвижных и иных источников в установленном режиме и с учетом технологических нормативов, и при соблюдении которых обеспечиваются нормативы качества окружающей среды;
  - технологический норматив – норматив допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, который устанавливается для стационарных, передвижных и иных источников, технологических процессов, оборудования и отражает допустимую массу выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов в окружающую среду в расчете на единицу выпускаемой продукции;
  - нормативы предельно допустимых концентраций химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов (далее также – нормативы предельно допустимых концентраций) – нормативы, которые установлены в соответствии с показателями предельно допустимого содержания химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов в окружающей среде и несоблюдение которых может привести к загрязнению окружающей среды, деградации естественных экологических систем;
  - нормативы допустимых физических воздействий – нормативы, которые установлены в соответствии с уровнями допустимого воздействия физических факторов на окружающую среду и при соблюдении которых обеспечиваются нормативы качества окружающей среды;
  - лимиты на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов (далее также – лимиты на выбросы и сбросы) – ограничения выбросов и сбросов загрязняющих веществ и микроорганизмов в окружающую среду, установленные на период проведения мероприятий по охране окружающей среды, в том числе внедрения наилучших существующих технологий, в целях достижения нормативов в области охраны окружающей среды;
  - оценка воздействия на окружающую среду – вид деятельности по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления;
  - мониторинг окружающей среды (экологический мониторинг) – комплексная система наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов;

- государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг) – мониторинг окружающей среды, осуществляемый органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль) – система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды;
- требования в области охраны окружающей среды (далее также – природоохранные требования) – предъявляемые к хозяйственной и иной деятельности обязательные условия, ограничения или их совокупность, установленные законами, иными нормативными правовыми актами, природоохранными нормативами, государственными стандартами и иными нормативными документами в области охраны окружающей среды;
- экологический аудит – независимая, комплексная, документированная оценка соблюдения субъектом хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, требований международных стандартов и подготовка рекомендаций по улучшению такой деятельности;
- наилучшая существующая технология – технология, основанная на последних достижениях науки и техники, направленная на снижение негативного воздействия на окружающую среду и имеющая установленный срок практического применения с учетом экономических и социальных факторов;
- вред окружающей среде – негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов;
- экологический риск – вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера;
- 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.

## **Статья 2. Законодательство в области охраны окружающей среды**

1. Законодательство в области охраны окружающей среды основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, других федеральных законов, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

2. Настоящий Федеральный закон действует на всей территории Российской Федерации.

3. Настоящий Федеральный закон действует на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в соответствии с нормами международного права и федеральными законами и направлен на обеспечение сохранения морской среды.

4. Отношения, возникающие в области охраны окружающей среды как основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации, в целях обеспечения их прав на благоприятную окружающую среду, регулируются международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

5. Отношения, возникающие в области охраны и рационального использования природных ресурсов, их сохранения и восстановления, регулируются международными договорами Российской Федерации, земельным, водным, лесным законодательством, законодательством о недрах, животном мире, иным законодательством в области охраны окружающей среды и природопользования.

6. Отношения, возникающие в области охраны окружающей среды, в той мере, в какой это необходимо для обеспечения санитарно – эпидемиологического благополучия населения, регулируются законодательством о санитарно – эпидемиологическом благополучии населения и законодательством об охране здоровья, иным направленным на обеспечение благоприятной для человека окружающей среды законодательством.

## **Статья 3. Основные принципы охраны окружающей среды**

Хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться на основе следующих принципов:

- соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду;

- обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;
- научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды;
- охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;
- ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях;
- платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде;
- независимость контроля в области охраны окружающей среды;
- презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;
- обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности;
- обязательность проведения государственной экологической экспертизы проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан;
- учет природных и социально – экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности;
- приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов;
- допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды;
- обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды, которого можно достигнуть на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов;
- обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц;
- сохранение биологического разнообразия;
- обеспечение интегрированного и индивидуального подходов к установлению требований в области охраны окружающей среды к субъектам хозяйственной и иной деятельности, осуществляющим такую деятельность или планирующим осуществление такой деятельности;
- запрещение хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды;
- соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством;
- ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;
- организация и развитие системы экологического образования, воспитание и формирование экологической культуры;
- участие граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач охраны окружающей среды;
- международное сотрудничество Российской Федерации в области охраны окружающей среды.

#### **Статья 4. Объекты охраны окружающей среды**

1. Объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности являются:

- земли, недра, почвы;

- поверхностные и подземные воды;
- леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд;
- атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство.

2. В первоочередном порядке охране подлежат естественные экологические системы, природные ландшафты и природные комплексы, не подвергшиеся антропогенному воздействию.

3. Особой охране подлежат объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия, государственные природные заповедники, в том числе биосферные, государственные природные заказники, памятники природы, национальные, природные и дендрологические парки, ботанические сады, лечебно – оздоровительные местности и курорты, иные природные комплексы, исконная среда обитания, места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко – культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, континентальный шельф и исключительная экономическая зона Российской Федерации, а также редкие или находящиеся под угрозой исчезновения почвы, леса и иная растительность, животные и другие организмы и места их обитания.

## ГЛАВА II. ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

### Статья 5. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относятся:

- обеспечение проведения федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации;
- разработка и издание федеральных законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды и контроль за их применением;
- разработка, утверждение и обеспечение реализации федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации;
- объявление и установление правового статуса и режима зон экологического бедствия на территории Российской Федерации;
- координация и реализация мероприятий по охране окружающей среды в зонах экологического бедствия;
- установление порядка осуществления государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга), формирование государственной системы наблюдений за состоянием окружающей среды и обеспечение функционирования такой системы;
- установление порядка осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды, в том числе на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящихся в ведении Российской Федерации, объектах, способствующих трансграничному загрязнению окружающей среды и оказывающих негативное воздействие на окружающую среду в пределах территорий двух и более субъектов Российской Федерации (федеральный государственный экологический контроль);
- установление федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды;
- обеспечение охраны окружающей среды, в том числе морской среды на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации;
- установление порядка обращения с радиоактивными отходами и опасными отходами, контроль за обеспечением радиационной безопасности;
- подготовка и распространение ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды;
- установление требований в области охраны окружающей среды, разработка и утверждение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды;
- установление порядка определения размера платы за выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, размещение отходов и другие виды негативного воздействия на окружающую среду;
- организация и проведение государственной экологической экспертизы;

- взаимодействие с субъектами Российской Федерации по вопросам охраны окружающей среды;
- установление порядка ограничения, приостановления и запрещения хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, и их осуществление;
- предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды;
- организация и развитие системы экологического образования, формирование экологической культуры;
- обеспечение населения достоверной информацией о состоянии окружающей среды;
- образование особо охраняемых природных территорий федерального значения, природных объектов всемирного наследия, управление природно – заповедным фондом, ведение Красной книги Российской Федерации;
- ведение государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, и их классификация в зависимости от уровня и объема негативного воздействия на окружающую среду;
- ведение государственного учета особо охраняемых природных территорий, в том числе природных комплексов и объектов, а также природных ресурсов с учетом их экологической значимости;
- экономическая оценка воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;
- экономическая оценка природных и природно – антропогенных объектов;
- установление порядка лицензирования отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды и его осуществление;
- осуществление международного сотрудничества Российской Федерации в области охраны окружающей среды;
- осуществление иных предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий.

#### **Статья 6. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды**

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относятся:

- определение основных направлений охраны окружающей среды на территориях субъектов Российской Федерации с учетом географических, природных, социально – экономических и иных особенностей субъектов Российской Федерации;
- участие в разработке федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации и соответствующих программ;
- реализация федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации на территориях субъектов Российской Федерации с учетом их географических, природных, социально – экономических и иных особенностей;
- разработка и издание законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды с учетом географических, природных, социально – экономических и иных особенностей субъектов Российской Федерации, контроль за их исполнением;
- разработка и утверждение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, содержащих соответствующие требования, нормы и правила не ниже установленных на федеральном уровне;
- разработка, утверждение и реализация целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации;
- осуществление природоохранных и иных мер по улучшению состояния окружающей среды в зонах экологического бедствия на территориях субъектов Российской Федерации;
- организация и осуществление в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга), формирование и обеспечение функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды на территориях субъектов Российской Федерации;
- государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль) за объектами хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящимися на территориях субъектов Российской Федерации, за исключением объектов хозяйст-

- венной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю;
- экономическая оценка воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности;
  - привлечение виновных лиц к административной и иным видам ответственности;
  - предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды;
  - образование особо охраняемых природных территорий регионального значения, управление и контроль в области охраны и использования таких территорий;
  - организация и развитие системы экологического образования и формирование экологической культуры на территориях субъектов Российской Федерации;
  - ограничение, приостановление и (или) запрещение хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, в пределах своих полномочий на территориях субъектов Российской Федерации;
  - обеспечение населения достоверной информацией о состоянии окружающей среды на территориях субъектов Российской Федерации;
  - ведение учета объектов и источников негативного воздействия на окружающую среду на территориях субъектов Российской Федерации;
  - ведение Красной книги субъекта Российской Федерации;
  - осуществление экологической паспортизации;
  - регулирование других вопросов в области охраны окружающей среды в пределах своих полномочий.

**Статья 7. Полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды**

Полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, определяются в соответствии с федеральными законами.

**Статья 8. Органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды**

1. Государственное управление в области охраны окружающей среды осуществляется федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации».

2. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды, определяются субъектами Российской Федерации.

**Статья 9. Разграничение полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации**

1. Разграничение полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, а также договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. Соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, в том числе в области государственной экологической экспертизы объектов, подлежащих обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой на уровне субъектов Российской Федерации, заключаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

**Статья 10. Управление в области охраны окружающей среды, осуществляемое органами местного самоуправления**

Управление в области охраны окружающей среды осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

**ГЛАВА III. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ГРАЖДАН, ОБЩЕСТВЕННЫХ И ИНЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ****Статья 11. Права и обязанности граждан в области охраны окружающей среды**

1. Каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде.

2. Граждане имеют право:

- создавать общественные объединения, фонды и иные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды;
- направлять обращения в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные организации и должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по ее охране;
- принимать участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, сборе подписей под петициями, референдумах по вопросам охраны окружающей среды и в иных не противоречащих законодательству Российской Федерации акциях;
- выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы и участвовать в ее проведении в установленном порядке;
- оказывать содействие органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды;
- обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы;
- предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде;
- осуществлять другие предусмотренные законодательством права.

3. Граждане обязаны:

- сохранять природу и окружающую среду;
- бережно относиться к природе и природным богатствам;
- соблюдать иные требования законодательства.

**Статья 12. Права и обязанности общественных и иных некоммерческих объединений, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды**

1. Общественные и иные некоммерческие объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, имеют право:

- разрабатывать, пропагандировать и реализовывать в установленном порядке программы в области охраны окружающей среды, защищать права и законные интересы граждан в области охраны окружающей среды, привлекать на добровольной основе граждан к осуществлению деятельности в области охраны окружающей среды;
- за счет собственных и привлеченных средств осуществлять и пропагандировать деятельность в области охраны окружающей среды, воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности;
- оказывать содействие органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды;
- организовывать собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование, сбор подписей под петициями и принимать участие в указанных мероприятиях в соответствии с законодательством Российской Федерации, вносить предложения о проведении референдумов по вопросам охраны окружающей среды и об обсуждении проектов, касающихся охраны окружающей среды;
- обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные организации и к должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружаю-

щей среды, о мерах по ее охране, об обстоятельствах и о фактах хозяйственной и иной деятельности, создающих угрозу окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан;

- участвовать в установленном порядке в принятии хозяйственных и иных решений, реализация которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, жизнь, здоровье и имущество граждан;
- обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями, исками и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы;
- организовывать и проводить в установленном порядке слушания по вопросам проектирования, размещения объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может нанести вред окружающей среде, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан;
- организовывать и проводить в установленном порядке общественную экологическую экспертизу;
- рекомендовать своих представителей для участия в проведении государственной экологической экспертизы;
- подавать в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, суд обращения об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, об эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, о приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду;
- предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде;
- осуществлять другие предусмотренные законодательством права.

2. Общественные и иные некоммерческие объединения при осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды обязаны соблюдать требования в области охраны окружающей среды.

### **Статья 13. Система государственных мер по обеспечению прав на благоприятную окружающую среду**

1. Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и должностные лица обязаны оказывать содействие гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в реализации их прав в области охраны окружающей среды.

2. При размещении объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде, решение об их размещении принимается с учетом мнения населения или результатов референдума.

3. Должностные лица, препятствующие гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды, реализации их прав, предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, привлекаются к ответственности в установленном порядке.

## **Глава IV. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

### **Статья 14. Методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды**

К методам экономического регулирования в области охраны окружающей среды относятся:

- разработка государственных прогнозов социально – экономического развития на основе экологических прогнозов;
- разработка федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации;
- разработка и проведение мероприятий по охране окружающей среды в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде;
- установление платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду;
- проведение экономической оценки природных объектов и природно – антропогенных объектов;

- проведение экономической оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;
- предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды;
- возмещение в установленном порядке вреда окружающей среде;
- иные методы экономического регулирования по совершенствованию и эффективному осуществлению охраны окружающей среды.

**Статья 15. Федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации, целевые программы в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации и мероприятия по охране окружающей среды**

1. В целях планирования, разработки и осуществления мероприятий по охране окружающей среды разрабатываются федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации и целевые программы в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации.

Порядок разработки, финансирования и реализации федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации устанавливается в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Порядок разработки, финансирования и реализации целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации устанавливается в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации.

2. Разработка федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации осуществляется с учетом предложений граждан и общественных объединений.

3. Планирование и разработка мероприятий по охране окружающей среды осуществляются с учетом государственных прогнозов социально – экономического развития, федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации, целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации на основании научных исследований, направленных на решение задач в области охраны окружающей среды.

4. Юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, обязаны планировать, разрабатывать и осуществлять мероприятия по охране окружающей среды в порядке, установленном законодательством.

**Статья 16. Плата за негативное воздействие на окружающую среду**

1. Негативное воздействие на окружающую среду является платным. Формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются федеральными законами.

2. К видам негативного воздействия на окружающую среду относятся:

- выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ и иных веществ;
- сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади;
- загрязнение недр, почв;
- размещение отходов производства и потребления;
- загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий;
- иные виды негативного воздействия на окружающую среду.

3. Порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается законодательством Российской Федерации.

4. Внесение платы, определенной пунктом 1 настоящей статьи, не освобождает субъектов хозяйственной и иной деятельности от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и возмещения вреда окружающей среде.

**Статья 17. Предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны окружающей среды**

1. Предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны окружающей среды, поддерживается государством.

2. Государственная поддержка предпринимательской деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, осуществляется посредством установления налоговых и иных льгот в соответствии с законодательством.

**Статья 18. Экологическое страхование**

1. Экологическое страхование осуществляется в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков.

2. В Российской Федерации может осуществляться обязательное государственное экологическое страхование.

3. Экологическое страхование в Российской Федерации осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

**ГЛАВА V. НОРМИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ****Статья 19. Основы нормирования в области охраны окружающей среды**

1. Нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, гарантирующего сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности.

2. Нормирование в области охраны окружающей среды заключается в установлении нормативов качества окружающей среды, нормативов допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, иных нормативов в области охраны окружающей среды, а также государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды.

3. Нормативы и нормативные документы в области охраны окружающей среды разрабатываются, утверждаются и вводятся в действие на основе современных достижений науки и техники с учетом международных правил и стандартов в области охраны окружающей среды.

Нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

**Статья 20. Требования к разработке нормативов в области охраны окружающей среды**

Разработка нормативов в области охраны окружающей среды включает в себя:

- проведение научно – исследовательских работ по обоснованию нормативов в области охраны окружающей среды;
- проведение экспертизы, утверждение и опубликование нормативов в области охраны окружающей среды в установленном порядке;
- установление оснований разработки или пересмотра нормативов в области охраны окружающей среды;
- осуществление контроля за применением и соблюдением нормативов в области охраны окружающей среды;
- формирование и ведение единой информационной базы данных нормативов в области охраны окружающей среды;
- оценку и прогнозирование экологических, социальных, экономических последствий применения нормативов в области охраны окружающей среды.

**Статья 21. Нормативы качества окружающей среды**

1. Нормативы качества окружающей среды устанавливаются для оценки состояния окружающей среды в целях сохранения естественных экологических систем, генетического фонда растений, животных и других организмов.

2. К нормативам качества окружающей среды относятся:

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

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

3. При установлении нормативов качества окружающей среды учитываются природные особенности территорий и акваторий, назначение природных объектов и природно – антропогенных объектов, особо охраняемых территорий, в том числе особо охраняемых природных территорий, а также природных ландшафтов, имеющих особое природоохранное значение.

## **Статья 22. Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду**

1. В целях предотвращения негативного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности для юридических и физических лиц – природопользователей устанавливаются следующие нормативы допустимого воздействия на окружающую среду:

- нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов;
- нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение;
- нормативы допустимых физических воздействий (количество тепла, уровни шума, вибрации, ионизирующего излучения, напряженности электромагнитных полей и иных физических воздействий);
- нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды;
- нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду;
- нормативы иного допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, устанавливаемые законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации в целях охраны окружающей среды.

2. Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду должны обеспечивать соблюдение нормативов качества окружающей среды с учетом природных особенностей территорий и акваторий.

3. За превышение установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду субъекты хозяйственной и иной деятельности в зависимости от причиненного окружающей среде вреда несут ответственность в соответствии с законодательством.

## **Статья 23. Нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов**

1. Нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов устанавливаются для стационарных, передвижных и иных источников воздействия на окружающую среду субъектами хозяйственной и иной деятельности исходя из нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, нормативов качества окружающей среды, а также технологических нормативов.

2. Технологические нормативы устанавливаются для стационарных, передвижных и иных источников на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов.

3. При невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов могут устанавливаться лимиты на выбросы и сбросы на основе разрешений, действующих только в период проведения мероприятий по охране окружающей среды, внедрения наилучших существующих технологий и (или) реализации других природоохранных проектов с учетом поэтапного достижения установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов.

Установление лимитов на выбросы и сбросы допускается только при наличии планов снижения выбросов и сбросов, согласованных с органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

4. Выбросы и сбросы химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов в окружающую среду в пределах установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, лимитов на выбросы и сбросы допускаются на основании разрешений, выданных органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

**Статья 24. Нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение**

Нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение устанавливаются в целях предотвращения их негативного воздействия на окружающую среду в соответствии с законодательством.

**Статья 25. Нормативы допустимых физических воздействий на окружающую среду**

Нормативы допустимых физических воздействий на окружающую среду устанавливаются для каждого источника такого воздействия исходя из нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, нормативов качества окружающей среды и с учетом влияния других источников физических воздействий.

**Статья 26. Нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды**

1. Нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды – нормативы, установленные в соответствии с ограничениями объема их изъятия в целях сохранения природных и природно – антропогенных объектов, обеспечения устойчивого функционирования естественных экологических систем и предотвращения их деградации.

2. Нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды и порядок их установления определяются законодательством о недрах, земельным, водным, лесным законодательством, законодательством о животном мире и иным законодательством в области охраны окружающей среды, природопользования и в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды, охраны и воспроизводства отдельных видов природных ресурсов, установленными настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области охраны окружающей среды.

**Статья 27. Нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду**

1. Нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду устанавливаются для субъектов хозяйственной и иной деятельности в целях оценки и регулирования воздействия всех стационарных, передвижных и иных источников воздействия на окружающую среду, расположенных в пределах конкретных территорий и (или) акваторий.

2. Нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду устанавливаются по каждому виду воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и совокупному воздействию всех источников, находящихся на этих территориях и (или) акваториях.

3. При установлении нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду учитываются природные особенности конкретных территорий и (или) акваторий.

**Статья 28. Иные нормативы в области охраны окружающей среды**

В целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, оценки качества окружающей среды в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться иные нормативы в области охраны окружающей среды.

**Статья 29. Государственные стандарты и иные нормативные документы в области охраны окружающей среды**

1. Государственными стандартами и иными нормативными документами в области охраны окружающей среды устанавливаются:

- требования, нормы и правила в области охраны окружающей среды к продукции, работам, услугам и соответствующим методам контроля;
- ограничения хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения ее негативного воздействия на окружающую среду;
- порядок организации деятельности в области охраны окружающей среды и управления такой деятельностью.

2. Государственные стандарты и иные нормативные документы в области охраны окружающей среды разрабатываются с учетом научно – технических достижений и требований международных правил и стандартов.

3. В государственных стандартах на новую технику, технологии, материалы, вещества и другую продукцию, технологические процессы, хранение, транспортировку, использование такой продукции, в том числе по-

сле перехода ее в категорию отходов производства и потребления, должны учитываться требования, нормы и правила в области охраны окружающей среды.

### **Статья 30. Лицензирование отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды**

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

### **Статья 31. Экологическая сертификация**

1. Экологическая сертификация проводится в целях обеспечения экологически безопасного осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации.
2. Экологическая сертификация может быть обязательной или добровольной.
3. Обязательная экологическая сертификация осуществляется в порядке, определенном Правительством Российской Федерации.

## **Глава VIII. Зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайных ситуаций**

### **Статья 57. Порядок установления зон экологического бедствия, зон чрезвычайных ситуаций**

1. Порядок объявления и установления режима зон экологического бедствия устанавливается законодательством о зонах экологического бедствия.
2. Защита окружающей среды в зонах чрезвычайных ситуаций устанавливается федеральным законом о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

## **Глава XIV. Ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды и разрешение споров в области охраны окружающей среды**

### **Статья 75. Виды ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды**

За нарушение законодательства в области охраны окружающей среды устанавливается имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность в соответствии с законодательством.

### **Статья 76. Разрешение споров в области охраны окружающей среды**

Споры в области охраны окружающей среды разрешаются в судебном порядке в соответствии с законодательством.

### **Статья 77. Обязанность полного возмещения вреда окружающей среде**

1. Юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством.
2. Вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, в том числе на проект которой имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы, включая деятельность по изъятию компонентов природной среды, подлежит возмещению заказчиком и (или) субъектом хозяйственной и иной деятельности.
3. Вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

**Статья 78. Порядок компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды**

1. Компенсация вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется добровольно либо по решению суда или арбитражного суда.

Определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии – в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

2. На основании решения суда или арбитражного суда вред окружающей среде, причиненный нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, может быть возмещен посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ.

3. Иски о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, могут быть предъявлены в течение двадцати лет.

**Статья 79. Возмещение вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды**

1. Вред, причиненный здоровью и имуществу граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме.

2. Определение объема и размера возмещения вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется в соответствии с законодательством.

**Статья 80. Требования об ограничении, о приостановлении или о прекращении деятельности лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды**

Требования об ограничении, о приостановлении или о прекращении деятельности юридических и физических лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, рассматриваются судом или арбитражным судом.

## Содержание

1. Введение Новый закон или новая редакция?.....	3
2. Общие положения и принципы.....	5
3. Разграничение и согласование управленческих полномочий.....	8
4. Общественные экологические интересы и права граждан – в центре Закона.....	14
5. Экономико-правовой механизм.....	18
6. Нормирование – важнейший регулятор экологических аспектов хозяйственной деятельности.....	25
7. Зоны неблагополучия как экологическая и экономическая проблема.....	32
8. Главная функция эколого-правовой ответственности – возмещение вреда.....	34
9. Некоторые итоги и предложения.....	40
Заключение.....	42
Приложение	
<i>Федеральный закон «Об охране окружающей среды»</i> .....	43

## НОВОЕ В ФЕДЕРАЛЬНОМ ЗАКОНЕ «ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ»

### *Комментарий*

*Кандидат юридических наук, доцент, докторант кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова **Мария Ивановна Васильева***

Редактор: И.С. Муравьева  
Технический редактор: А.Г. Гейн  
Компьютерная верстка: А.Г. Гейн

Подписано в печать 27.03.2002      Формат 60x90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>  
Бумага офсетная № 1      Зак. б/н  
Усл. печ. л. – 6,7      Усл. изд. л. – 8,2  
Тираж 1000 экз.

---

Издательско-полиграфический комплекс НИА–Природа  
109017, Москва, Старомонетный пер., 31. Тел./факс: 951–28–12