

## Лекция 5. Законодательная и нормативная база УООС

### Понятие законодательства в области охраны окружающей среды

Понятие «законодательство» имеет несколько значений. Во-первых, законодательство является одним из основных методов осуществления государством своих функций, который заключается в издании органами государственной власти законов. Во-вторых, под законодательством понимают совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в целом или один из видов общественных отношений.\*

В зависимости от отрасли права меняется и содержание понятия «законодательство».

Так, в соответствии с ч. 2 ст. 3 Гражданского кодекса Российской Федерации «гражданское законодательство состоит из настоящего Кодекса и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов, регулирующих отношения, указанных в пунктах 1 и 2 статьи 2 настоящего Кодекса».

Таким образом, гражданское законодательство представлено только законами. При этом в соответствии со ст. 71 Конституции Российской Федерации гражданское законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации.

Другим примером может послужить содержание законодательства об административных правонарушениях. Так, в соответствии со ст. 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «законодательство об административных правонарушениях состоит из настоящего Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях». При этом законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях не должны противоречить и дублировать Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Законодательство в области охраны окружающей среды трактуется иначе. В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об охране окружающей среды» «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».

Законодательство в области охраны окружающей среды объединяет огромное количество нормативно-правовых актов различной юридической

---

\* См. Румянцев О.Г., Додонов В.Н. Юридический энциклопедический словарь. – М.: ИНФРА-М, 1996. – С. 106.

силы. Его особенностью является то, что в общем объеме нормативных правовых актов преобладают подзаконные акты, а среди подзаконных актов – ведомственные акты.

Среди предписаний имеется много технических норм, роль которых в области охраны окружающей среды исключительно велика. Так, особую роль занимают технические акты: ГОСТы, СНИПы, СанПиНы, тарифно-квалификационные справочники, формы статистического наблюдения и т.п.

В литературе используются разные термины, обозначающие совокупность нормативно-правовых актов в области охраны окружающей среды: «природоохранное законодательство», «природоохранительное законодательство», «экологическое законодательство», «законодательство в области охраны окружающей среды», «экологизированные нормативно-правовые акты» и др.

О.Л. Дубовик, например, считает, что подобные термины и обороты «возникли в разные периоды и фактически являясь иногда синонимами или чаще смежными понятиями, отражают постепенное формирование новой отрасли законодательства – экологического, понятие которого укоренилось сегодня в правотворчестве и науке».\*

Действительно, во многих нормативно-правовых актах встречается выражение «экологическое законодательство», однако его значение не раскрывается.\*\*

В этом плане преуспел Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 года № 7-ФЗ. Используя оборот «законодательство в области охраны окружающей среды», данный закон в ст. 2 раскрывает его содержание. Стоит заметить, что прежний Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» содержал иную терминологию, закрепляя в ст. 2 «систему природоохранительного законодательства Российской Федерации».

Таким образом, с учетом последних изменений в законодательстве в области охраны окружающей среды, для правильного понимания и применения норм законов необходимо оперировать теми терминами,

---

\* Дубовик О.Л. Экологическое право: учеб. – М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2003. – С. 71.

\*\* См. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны (о. Корфу, 24.06.1994 г.). Соглашение ратифицировано Федеральным законом от 25.11.1996 г. № 135-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 20.04.1998, № 16, ст. 1802.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.07.2003 г. № 909-р «О концепции развития внутреннего водного транспорта Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 14.07.2003 № 28, ст. 2945.

понятиями и определениями, которые закреплены в действующих нормативно-правовых актах.

### **Динамика развития законодательства в области охраны окружающей среды**

Последние годы ознаменовались принятием огромного количества нормативно-правовых актов в области охраны окружающей среды. Однако, являясь основой правового регулирования природопользования и охраны окружающей среды, законодательство в области охраны окружающей среды в России в настоящий момент далеко от совершенства.

В свою очередь, эффективность реализации декларированных прав, свобод и обязанностей зависит, прежде всего, от отрегулированной правовой базы, скоординированной и налаженной работы органов государственной власти как на федеральном, региональном и местном уровнях, так и в соотношении их между собой, правового сознания и правовой культуры общества в целом, отдельных социальных групп и личности.

Начиная с Закона РСФСР «Об охране природы в РСФСР» от 27.10.1960 года динамика развития законодательства в области охраны окружающей среды резко изменялась по мере исторического, политического, экономического развития общества. 1960 год был ознаменован появлением первого в стране закона об охране природы.

Закон РСФСР «Об охране природы в РСФСР» от 27.10.1960 года включал в себя всего 22 статьи. Вместе с тем в нем были сформулированы важные положения о подлежащих охране объектах, о планировании, учете количества и качества природных ресурсов, ответственности руководителей ведомств и предприятий и т. п.<sup>\*</sup>

По истечении времени стало ясно, что положения Закона РСФСР «Об охране природы в РСФСР» от 27 октября 1960 года во многом имели декларативный характер, были мало реализуемы.

После принятия Закона об охране природы начался период, который был весьма противоречивым в отношении охраны природы. С одной стороны, развернулось крупномасштабное промышленное освоение ранее нетронутых территорий Сибири и Дальнего Востока, освоение целинных земель, строительство циклопических гидротехнических сооружений, железных и автомобильных дорог. Но в то же время, в общество невероятно быстро проникают идеи охраны природы, и экологическая составляющая становится фактором не только экономической, но и политической жизни страны. Большинство решений, принятых в это время, было направлено на

---

<sup>\*</sup> См. Дубовик О.Л. Экологическое право: учебник. – М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2003. – С. 108.

снижение негативного воздействия антропогенных факторов на природную среду.

Намечаемые и проводимые мероприятия в области охраны природы зачастую не достигали своих целей. Это было связано с ведомственным подходом к сохранению живой природы, несогласованностью мер, принимаемым разными заинтересованными организациями. Кроме того, нормы законодательства в области охраны окружающей среды часто не учитывали реально складывающуюся экономическую ситуацию и местные условия существования людей. Поэтому, несмотря на весьма большое количество принимаемых нормативных актов и их, казалось бы, высокую значимость, состояние многих объектов живой природы становилось хуже, уменьшались рыбные запасы и поголовье охотничьих животных, ухудшались условия существования зверей и птиц, а охрана на территории многих заповедников была чисто номинальной.

Вместе с тем, нельзя говорить о полной бесполезности законодательных и нормативных мер тех лет. Многие из них сделали по сути дела легитимной деятельность многих природоохранных организаций и учреждений, помогли наладить охрану и воспроизводство ресурсов там, где для этого складывались благоприятные условия.

Из законодательных актов и нормативных документов тех лет можно выделить: «О ходе выполнения Закона РСФСР от 27 октября 1960 года "Об охране природы в РСФСР"» (1965), «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» (1972), «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов» (1978), Типовые положения о государственных заповедниках, памятниках природы, зоологических парках, заказниках и природных национальных парках (1981), «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» (1988).

В 1982 г. сессия Верховного Совета РСФСР принимает решение о создании Красной книги РСФСР, а в 1983 г. организованы первые в России национальные парки – «Сочинский» и «Лосиный остров».

С распадом СССР законодательство в области охраны объектов живой природы, как и во всех остальных сферах, вступило в особый период. Стало необходимым обновление практически всех законов, а также создание новых, регламентирующих природоохранную деятельность и природопользование в новых экономических условиях и на новом политическом пространстве.

С начала 1990-х годов развитие законодательства в области охраны окружающей среды пошло очень интенсивно. Принятый 19.12.1991 года Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» вобрал в себя

практически все положения, но все-таки не стал единым кодифицированным актом в области охраны окружающей среды. Его критика началась едва ли не сразу после принятия. Однако в целом он сыграл прогрессивную роль в развитии российского экологического права.

Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19.12.1991 года по объему и кругу урегулированных вопросов значительно превосходил Закон РСФСР «Об охране природы в РСФСР» от 27.10.1960 года. В нем было выделено 15 разделов, включающих 94 статьи. Законом устанавливались задачи и принципы охраны окружающей среды, экологические права граждан и их гарантии, дан перечень объектов охраны, определялась компетенция органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, экологические требования при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений и иных объектов и т.д.<sup>\*</sup>

Основополагающие нормы в области природопользования и охраны окружающей среды закрепляются в Конституции Российской Федерации от 12.12.1993 года. Вменяя в обязанность каждого гражданина охрану природы, окружающей среды и бережное отношение к природным богатствам (ст. 58), Конституция одновременно гарантирует право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии, а также на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическими правонарушениями (ст. 42).

Право граждан на благоприятные условия жизни предполагает реальные возможности проживать в здоровой, отвечающей международным и государственным стандартам окружающей природной среде, участвовать в подготовке, обсуждении и принятии экологически значимых решений, осуществлять контроль за их реализацией, получать надлежащую экологическую информацию, а также право на возмещение ущерба.

В 1993 г. приняты Основы лесного законодательства Российской Федерации, которые сильно отличались от всех предыдущих лесных законов. В них было дано определение понятий «лес» и «лесной фонд», в них вошел принцип многоцелевого, непрерывного пользования лесом. В 1997 г. Государственная Дума приняла Лесной Кодекс Российской Федерации – главный лесной закон прямого действия.

В течение 1991–1997 гг. принят ряд законов Российской Федерации, связанных с использованием и охраной вод, недр, растительного и животного мира, атмосферного воздуха:

---

<sup>\*</sup> См. Дубовик О.Л. Экологическое право: учебник. – М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2003. – С. 110.

- Земельный кодекс РСФСР от 25.04.1991 года № 1103-1 (утратил силу в связи с принятием Земельного кодекса РФ от 25.10.01 года № 136-ФЗ);
- Закон РФ «О недрах» от 21.02.1992 года № 2395-1;
- Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.1995 года № 33-ФЗ;
- Федеральный закон «О животном мире» от 24.04.1995 года № 52-ФЗ;
- Водный кодекс РФ от 16.11.1995 года № 167-ФЗ и др.

В Уголовном Кодексе Российской Федерации целая глава (26 глава УК РФ) посвящена экологическим преступлениям; в ней предусмотрено 17 составов преступлений (ст. 246–248). Кроме того, в Уголовном кодексе РФ выделены соответствующие преступления, состав которых помещен в иные главы Уголовного кодекса РФ. Так, например, в разделе XII «Преступление против мира и безопасности» специальной статьей предусмотрена ответственность за экоцид.

В дальнейшем был принят ряд важных законов, таких как Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 года № 89-ФЗ, Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.1999 года № 52-ФЗ, Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» от 04.05.1999 года № 96-ФЗ.

2000–2003 годы – заметная веха для юристов страны: принято сразу несколько важных законов. Это: Земельный кодекс РФ, часть 3 Гражданского кодекса РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Трудовой кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ), Гражданско-процессуальный кодекс и, наконец, Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 года № 7-ФЗ.

Десять лет, прошедшие с момента принятия ранее действовавшего Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19.12.1991 года, имели результатом накопление большого опыта работы природоохранительными структурами и принятие огромного числа нормативно-правовых актов в области охраны окружающей среды. Надо полагать, что и позитивная природоохранительная практика, и накопленный теоретический багаж были учтены в какой-то мере в новом Федеральном законе «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 года. Во всяком случае, есть повод сравнить тексты старого и нового законов, отметить положительные изменения, попытаться уловить тенденции дальнейшего развития экологического законодательства.\*

В новом Федеральном законе «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 года сохраняется немало оправдавших себя прежних норм,

---

\* См. Гагаева М.Т., Миндзаев М.А.. Тенденции развития природоохранительного законодательства // Экологическое право. – 2003. – № 2.

которые в нем развиваются, дополняются и совершенствуются. Много в Федеральном законе и нового. Много и открытых вопросов.

Впервые в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» закрепляется основной понятийный аппарат в сфере охраны окружающей среды, что особенно важно для правильного понимания, единого толкования и применения норм законов: окружающая среда, природная среда, компоненты природной среды, негативное воздействие на окружающую среду, использование природных ресурсов, загрязнение окружающей среды, нормативы в области охраны окружающей среды, охрана окружающей среды, экологический аудит, вред окружающей среды, экологический риск и т. д. Указанное новшество нельзя недооценивать, поскольку закрепленные в законе определения приобретают императивный характер для всех.

Значительно увеличился перечень основополагающих принципов охраны окружающей среды, в связи с чем возросла ответственность хозяйствующих субъектов за нарушение природоохранного законодательства. Тем самым укрепляется тенденция провозглашения принципов как руководящих, общих начал, пронизывающих всю отрасль экологического права и находящих свою конкретизацию и соответствующие меры обеспечения в последующих нормативно-правовых актах в области охраны окружающей среды и природопользования.

Среди них можно и нужно выделить следующие:

- 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 и создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан;
- допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды;
- обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды, которого можно достигнуть на основе использования наилучших технологий с учетом социальных факторов;
- 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.

Согласно ст. 56 Федерального закона «Об охране окружающей среды» при нарушении требований в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, деятельность, совершаемая с нарушением указанных требований, может быть ограничена, приостановлена или прекращена в порядке, установленном законодательством РФ. При этом согласно п. 2 ст. 34 Федерального закона «Об охране окружающей среды» приостановление такой деятельности осуществляется по предписаниям органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды. Прекращение же деятельности в полном объеме осуществляется на основании решения суда и (или) арбитражного суда.

Более того, нарушители, за отсутствием состава преступления, привлекаются к административной ответственности. Согласно ч. 4. ст. 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой административное наказание было назначено. Одновременно с привлечением к административной ответственности ставится вопрос о привлечении виновного к имущественной ответственности в виде возмещения вреда, причиненного окружающей среде экологическим правонарушением. При этом с нарушителя не снимается обязанность по осуществлению мероприятий по охране окружающей среды.

Как правило, протоколу об административном правонарушении предшествует составление акта и отдельного предписания об устранении нарушений в предусмотренный срок, за неисполнение которого также предусматривается административная ответственность.

Такой расклад неблагоприятно сказывается на финансовом состоянии предприятия.

Законодательство в области охраны окружающей среды отнюдь не позволяет делать вывод о предвзятом отношении законодателя и контролирующих органов к хозяйствующим субъектам. Важность этой проблемы заключается не в выбивании денег из предприятий. В конечном итоге, необходимо заставить природопользователей осознать, что от последовательного проведения и финансирования природоохранных мероприятий, создания экологически чистых технологий зависит не только общая экологическая обстановка, но и здоровье населения. Однако экономическое обеспечение не решает проблемы. Наряду с ними нужны административные, правовые средства, стимулирующие

природопользователей к выполнению требований сохранения окружающей среды. Система таких стимулов закрепляется и реализуется именно через законодательство.

Большое значение в связи с решением проблемы экологической безопасности приобрела закрепленная ст. 15 Федерального закона «Об охране окружающей среды» обязанность юридически лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, планировать, разрабатывать и осуществлять мероприятия по охране окружающей среды, за неисполнение которой предусматривается ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Так, во исполнение нормы ст. 15 Федерального закона «Об охране окружающей среды» с целью снижения негативного воздействия на окружающую среду, уменьшения количества выбросов, сбросов загрязняющих веществ, образования отходов производства и потребления, организации проведения производственного контроля в области охраны окружающей среды, обеспечения охраны и рационального использования природных ресурсов в Республике Татарстан был утвержден приказом Министерства экологии и природных ресурсов РТ от 12.09.2002 года «Порядок составления и согласования планов природоохранных мероприятий в Республике Татарстан».

По-иному в Федеральном Законе «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 года № 7-ФЗ изложена глава, регулирующая ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды.

Согласно ст. 81 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19.12.1991 года за экологические правонарушения, т. е. виновные, противоправные деяния, нарушающие природоохранительное законодательство и причиняющие вред окружающей природной среде и здоровью человека, должностные лица и граждане несут дисциплинарную, административную либо уголовную, гражданско-правовую, материальную, а предприятия, учреждения, организации – административную и гражданско-правовую ответственность.

В соответствии со ст. 75 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 года за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды устанавливается имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность.

Таким образом, из сферы действия Федерального закона «Об охране окружающей среды» уходит материальная ответственность, что вполне логично, так как данный вид юридической ответственности устанавливает

отношения между работником и работодателями и регулируется, в первую очередь, трудовым законодательством.

Вместе с материальной ответственностью уходит из Федерального закона и определение «экологического правонарушения».

Вместе с тем, само выражение «экологическое правонарушение» закрепляется в ст. 42 Конституции Российской Федерации. Тем самым обеспечивается его правовая основа.

Согласно ст. 5, 6 Федерального закона «Об охране окружающей среды» привлечение виновных лиц к административной и иным видам ответственности, также предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, отнесены к совместному ведению РФ и ее субъектов.

Однако, привлекая виновных лиц к ответственности по результатам осуществления государственного экологического контроля, необходимо помнить, что к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относится государственный экологический контроль за объектами хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящимися на территориях субъектов РФ, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю.\*

Получается, вышеуказанные требования распространяются только в отношении государственного экологического контроля, определенного ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» как система мер, направленных 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.

Полномочие по привлечению виновных лиц к административной ответственности в ст. 5, 6 Федерального закона «Об охране окружающей среды» идет отдельным пунктом, который подобных ограничений не содержит.

Тем самым открытым остается вопрос о правомочии органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, по привлечению виновных лиц, подпадающих

---

\* Постановление Правительства РФ от 29.10.2002 года № 777 «О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю» // Российская газета. № 209–210. 2002. 2 ноября.

под объекты федерального государственного экологического контроля не по результатам такой проверки (государственного экологического контроля), а по факту выявления нарушения (аварии, причинение вреда источником повышенной опасности).

Это, несомненно, толкуется в пользу субъектов РФ. Тем более, что и КоАП РФ указанных ограничений не предусматривает.

Порядок проведения государственного экологического контроля должен строго соответствовать требованиям Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» от 08.08.2001 года № 134-ФЗ.

Результатом его проведения является составление акта, правовой статус которого определяется именно этим законом.

Несмотря на то, что закон был принят в 2001 году, на сегодняшний день существующая форма акта многих органов государственного контроля не всегда ему соответствует. Акт не является административным процессуальным документом.

Однако актом устанавливается событие нарушения, которое согласно ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ является поводом к возбуждению дела об административном правонарушении.

На основании акта выдается предписание об устранении нарушения, за неисполнение которого виновное лицо по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ привлекается к административной ответственности.

На основании акта производится расчет ущерба, причиненный окружающей среде нарушением законодательства в области охраны окружающей среды.

Таким образом, как для нарушителя, так и для контролирующих органов важно соблюдение установленных законом требований.

Изменения Федерального закона «Об охране окружающей среды» коснулись и полномочий органов государственной власти в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды: полномочия органов государственной власти РФ, ее субъектов, органов местного самоуправления и их разграничение в области охраны окружающей среды, по многим из которых остается неясность.

Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19.12.1991 года полномочие по выдаче разрешений на выброс загрязняющих веществ, а также утверждение нормативов предельно допустимых вредных воздействий относил только к компетенции федерального органа.

Так, в соответствии со ст. 7 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19.12.1991 года № 2060-1 к компетенции специально

уполномоченных на то государственных органов РФ в области охраны окружающей природной среды относилась «выдача разрешений на захоронение (складирование) промышленных, коммунально-бытовых и иных отходов, выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, на использование природных ресурсов в соответствии с законодательством Российской Федерации».

При этом согласно п. 2 ст. 25 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19.12.1991 года «нормативы предельно допустимых вредных воздействий, а также методы их определения утверждаются специально уполномоченными на то государственными органами РФ в области охраны окружающей природной среды, санитарно-эпидемиологического надзора и совершенствуются по мере развития науки и техники с учетом международных стандартов».

На основании Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19.12.1991 года был принят Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ, закрепляющий аналогичные положения:

- «предельно допустимые выбросы устанавливаются территориальными органами специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха для конкретного стационарного источника выброса вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и их совокупности (организации в целом)» (п. 3 ст. 12 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»);

- «выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарным источником допускается на основании разрешения, выданного территориальным органом специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха в порядке, определенном Правительством РФ» (п. 1 ст. 14 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»).

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 года № 7-ФЗ пересмотрел позиции ранее действовавшего закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19.12.1991 года.

Изменились и полномочия органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды, касающиеся выдачи разрешений на выброс вредных веществ в атмосферный воздух и утверждение нормативов предельно допустимых выбросов вредных веществ в атмосферный воздух.

В отличие от ст. 7 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19.12.1991 года ст. 5 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 года, регулирующая полномочия органов

государственной власти РФ в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, не содержит прямого требования, согласно которому выдача разрешений относится к компетенции федерального органа. Напротив, ч. 4 ст. 23 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 года закрепляет, что «выбросы, 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». Согласно ст. 8 Федерального закона «Об охране окружающей среды» органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды, являются как федеральные органы исполнительной власти, так и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды.

Более того, в отличие от ст. 7, 8 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19.12.1991 года, ст. 6 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 года закрепляет требование, согласно которому к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относится «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». При этом, согласно ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 года, под нормативами в области охраны окружающей среды понимают установленные нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на нее, при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие.

Как видно, положение о нормировании в новом Федеральном законе «Об охране окружающей среды» меняется в пользу субъектов РФ.

В соответствии с п. 2 ст. 19 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 года «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». При этом, исходя из ст. 28 Федерального закона «Об охране окружающей среды» иные нормативы в области охраны окружающей среды могут устанавливаться не только нормативными правовыми актами федерального уровня, но и нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Согласно п. 3 ст. 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 года иски о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, могут быть предъявлены в течение 20 лет. Это объясняется тем, что во многом экологическое правонарушение имеет длящийся характер и на выявление нарушения, установление виновных лиц требуется значительный промежуток времени.

Теперь вред здоровью и имуществу гражданина регулируется в рамках одной статьи. Что связывается с регулированием указанных положений медико-санитарными, социальными и иными нормами.

Существенному изменению подверглись и положения «платности природопользования».

Так, в соответствии с Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19.12.1991 года, платность использования природных ресурсов включала в себя: плату за природные ресурсы, плату за загрязнение окружающей природной среды и другие виды воздействия.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 года устанавливает лишь плату за негативное воздействие на окружающую среду как один из методов экономического регулирования в области природопользования. В свою очередь, плата за негативное воздействие на окружающую среду представляет собой эколого-экономическую ответственность.

Платежи за загрязнение и иные вредные воздействия ставят своей первоочередной задачей не образование внебюджетных экологических фондов, а, прежде всего, развитие экономического стимулирования предприятий, организаций и других источников загрязнения в сокращении и прекращении вредного воздействия на окружающую среду и здоровье человека.

Во многих случаях платность природопользования превращается в систему финансово-бухгалтерских операций по перекладыванию денежных сумм из одного государственного кармана в другой и не дает никакого стимулирующего эффекта в смысле более бережного отношения к природе.

Так было и в прошлом, когда существовала платность за загрязнение водоемов сточными водами промышленных предприятий. Она была установлена с 1929 г. в отдельных республиках, краях, областях, а с 1937 г. –

на всей территории СССР. Каждое предприятие обязано было уплачивать в доход местного, а позднее республиканского бюджета довольно значительную сумму денег за сброс в водоемы сточных вод. Предполагалось, что эта мера будет заинтересовывать предприятия в сокращении, а постепенно и в прекращении сброса сточных вод и водоемы, загрязнение которых в результате уменьшится.

Поначалу платность имела шокирующий эффект. Руководители предприятий стали искать пути сокращения сброса сточных вод. Вскоре выяснилось, что дело это трудное, дорогое, хозяйственно обременительное, а во многих случаях технически невозможное. Предприятия, естественно, стали включать расходы на оплату сброса сточных вод в плановую себестоимость выпускаемой продукции, а затем добиваться повышения цен на нее, покрывая таким образом издержки платности. И конечно, перестали заботиться о сокращении загрязнения водоемов.

Положение усугубилось тем, что плата за сброс сточных вод, поступавшая в доход местного или республиканского бюджета, создала заинтересованность финансовых органов в загрязнении водоемов. Дело в том, что бюджет – это финансовый план, за выполнение которого финансовые органы несут профессиональную ответственность. Они обязаны обеспечить поступление в бюджет всех запланированных доходов. А плата за сброс сточных вод включались в доходные статьи бюджета. Любое уменьшение сброса сточных вод угрожало невыполнением плана доходов по бюджету. Так продолжалось несколько десятилетий до 1962 г. И все были довольны. Предприятия платили за сброс сточных вод, покрывая издержки за счет цены на реализуемую продукцию. Финансовые органы стремились выполнить доходные статьи бюджета. А загрязнение водоемов в СССР за эти годы возросло в тысячи раз. В конце 1980-х годов создание и введение экономического механизма природопользования на территории бывшего СССР стало делом первостепенной важности. В условиях серьезного кризиса социалистической экономики, развивавшейся по экстенсивному пути, природопользование все больше носило потребительский характер, а отсутствие ресурсосберегающих технологий привело к росту загрязнения окружающей среды на фоне отсутствия у предприятий-природопользователей экономических стимулов для снижения уровня загрязнения. Действовавшие в данной области законодательные и другие акты не только не способствовали преодолению экологического кризиса, но во многих случаях явились причиной его наступления и расширения. В основном они носили декларативный характер, без соответствующего механизма реализации провозглашенных принципов. Существенные недостатки законодательных и нормативных актов, регулировавших природоохранные

отношения, заключались также в том, что в них в недостаточной мере учитывались особенности регионов, природногеографические и экономические условия.\*

Решение проблем экологической безопасности требует значительного ресурсообеспечения, что, в свою очередь, ведет к необходимости осуществления стабильного финансирования, источники которого должны закладываться в бюджеты всех уровней. Центральным органом, осуществляющим финансирование природоохранных мероприятий, оказывающим финансовую помощь в природоохранной деятельности хозяйствующим субъектам и в целом решающим природоохранительные задачи, является Экологический фонд. Следует заметить, что в новом Федеральном Законе «Об охране окружающей среды» отсутствует положение об экологическом фонде, чего, впрочем, и следовало ожидать. Постановлением Правительства РФ № 721 от 11.10.01 «О ликвидации Федерального экологического фонда Российской Федерации» Федеральный экологический фонд был ликвидирован. Однако на республиканском уровне учреждение данного вида продолжает существовать: он становится своего рода придатком налоговых органов. Перспектива его дальнейшего существования не известна. В законах о бюджетной системе и бюджете Экологический фонд включен в бюджет, расписана его доходная и расходная часть. Поэтому рассматривать его нужно как существующий.

В соответствии с п. 4 ст. 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду не освобождает субъектов хозяйственной и иной деятельности от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и возмещения вреда окружающей среде. Это объясняется тем, что плата за природопользование взимается за правомерное использование природных ресурсов или разрешенное загрязнение окружающей природной среды (в пределах установленных лимитов и нормативов). Обязанность возмещения вреда возникает в случаях нарушения экологического законодательства, т.е. совершения экологического правонарушения.

Положение п. 4 ст. 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» подчеркивает две важные мысли:

- платежи за загрязнение и иные вредные воздействия не должны рассматриваться как откупные за последующую антиэкологическую деятельность.

---

\* См. Колбасов О.С. Окружающая среда под охраной закона. – М.: Знание, 1989. – С. 35.

- плата, взимаемая с предприятий в бесспорном порядке, не относится к юридической ответственности. Это эколого-экономическая ответственность.

Согласно экологической доктрины Российской Федерации основной задачей нормативного правового обеспечения и правоприменения является создание эффективного правового механизма обеспечения сохранения природной среды и экологической безопасности, а также совершенствование правоприменительной практики в целях обеспечения адекватной ответственности за экологические правонарушения и ее неотвратимости. Для этого необходимы:

- устранение внутренних противоречий в системе экологического законодательства, противоречий между природно-ресурсными и природоохранительными нормами и противоречий между экологическим законодательством и нормами иных отраслей права;

- введение экологических норм в нормативные правовые акты различных отраслей права (экологизация), в частности хозяйственного, финансового, бюджетного, налогового, гражданского и т. д.;

- обеспечение механизмов реализации норм законодательных актов путем принятия полного пакета подзаконных нормативных правовых актов, необходимых для полноценного применения федеральных законов;

- правовое закрепление необходимости представления экологического обоснования деятельности как одного из обязательных условий при проведении конкурсов, тендеров, аукционов на право реализации и/или выбора проектов;

- развитие системы государственных стандартов Российской Федерации, обеспечивающих снижение антропогенной нагрузки на окружающую природную среду;

- закрепление в правовой системе Российской Федерации действующих международных стандартов в области охраны окружающей среды (экологические стандарты), в том числе Международной организации стандартизации;

- гармонизация российского экологического законодательства и норм международного экологического права в рамках обязательств, вытекающих из участия Российской Федерации в международных договорах и соглашениях;

- развитие и активизация судебных механизмов разрешения противоречий между интересами населения, органов государственной власти, субъектов хозяйственной деятельности в области охраны окружающей природной среды;

- укрепление системы прокурорского надзора и реализации мер прокурорского реагирования в области охраны окружающей природной среды;

- совершенствование методик расчета и практики компенсации ущерба в результате экологических правонарушений и/или экологически опасных видов деятельности;

- совершенствование применения механизма остановки незаконной деятельности, включая запрет финансирования экологически опасных проектов, программ и объектов, не имеющих положительного заключения государственной экологической экспертизы.

### Контрольные вопросы

1. Проанализируйте и сравните Закон РСФСР «Об охране окружающей среды» от 19.12.1991 г. и ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10.01.2000 г.

2. Каковы характерные признаки и черты правовой нормы, нормативного акта, акта, признанного Минюстом, не нуждающегося в государственной регистрации?

3. Расскажите о путях совершенствования управления охраной окружающей среды.