

**Государственные и  
общественные мероприятия по  
предотвращению разрушающих  
воздействий на природу.  
Природоохранный надзор**



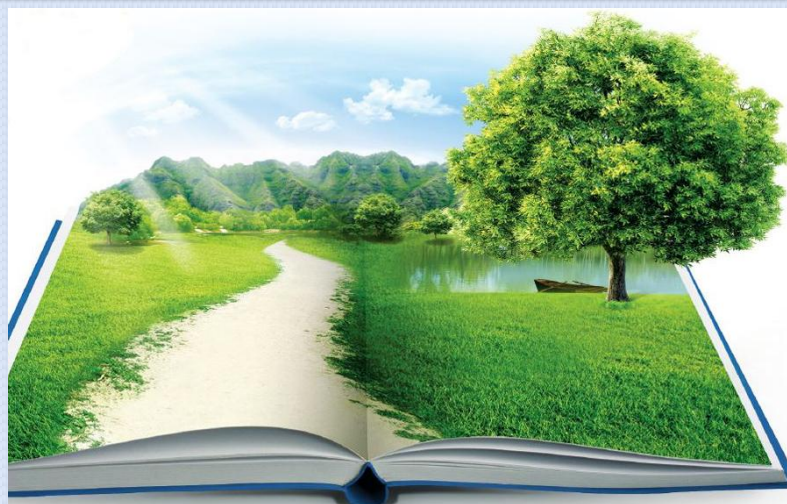
## История Российского природоохранного законодательства

Охрана окружающей природной среды в нашей стране регулируется на государственном уровне. Россия стала одной из первых стран, в которой была создана нормативно-правовая база регулирования охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов.

Первый закон об охране природы был принят в РСФСР в **1956 г.**

В США подобный закон был принят на 10 лет позже.

Первое официальное международное мероприятие, посвященное вопросам охраны окружающей среды, — *Стокгольмская конференция ООН* — состоялась в **1972 г.**



Система экологического законодательства в России состоит из двух подсистем: природоресурсного и природоохранного. В природоресурсное законодательство входят нормативные акты, регулирующие охрану и использование отдельных видов природных ресурсов:

Земельный кодекс РФ (2001 г.),

Лесной кодекс РФ (1997 г.),

Водный кодекс РФ (1995 г.),

Закон РФ “О недрах” от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (в ред. Федерального закона от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ),

Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ “Об охране атмосферного воздуха”,

Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ “О животном мире”.





В природоохранное законодательство входят нормативные акты, регулирующие охрану окружающей среды в целом:

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ “Об охране окружающей среды”,

Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения”,

Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ “Об экологической экспертизе”,

Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ “Об отходах производства и потребления”.



Формирование российского экологического законодательства состоит из трех основных этапов:

- возникновение, становление и развитие в рамках земельного права;
- развитие в рамках природоресурсных отраслей;
- выход за рамки природоресурсных отраслей.



## **Первый этап (1917 — 1968 гг.)**

Первым нормативно-правовым актом советского государства явился Декрет о земле от 26 апреля (8 ноября) 1917 г. Основной его целью было изменение экономических отношений по землепользованию, но в то же время он закладывал основу для отношений экологических, так как устанавливал изъятия земли из товарных отношений, а значит, создавал условия для ее охраны.

Далее были приняты декреты: о лесах от 27 мая 1918 г.; о недрах земли от 30 апреля 1919 г.; об охране памятников природы, садов и парков от 16 октября 1921 г. и др. В этих нормативных актах были намечены тенденции к бережному использованию природных объектов.

В конце 50-х — начале 60-х гг. были приняты законы об охране природы во всех союзных республиках СССР.

## **Второй этап (1969 — 1988 гг.)**

Этот период характеризуется тем, что активно формируются природоресурсные отрасли права. Принимаются Основы водного законодательства (1970 г.), Основы законодательства о недрах (1975 г), Основы лесного законодательства (1977 г.). В 1980 г. были приняты два союзных закона — об охране и использовании животного мира и об охране атмосферного воздуха.

С введением в действие Конституции СССР 1977 г. охрана окружающей среды приобрела конституционный статус (ст. 18 и 42 Конституции СССР).

Этот период ознаменовался несколькими крупными катастрофами: Чернобыльская авария, катастрофа Ладожского озера и Аральского моря. Эти катастрофы потребовали принятия неотложных мер в совершенствовании отношений общества и природы.



### **Третий этап (1989 г. — по настоящее время)**

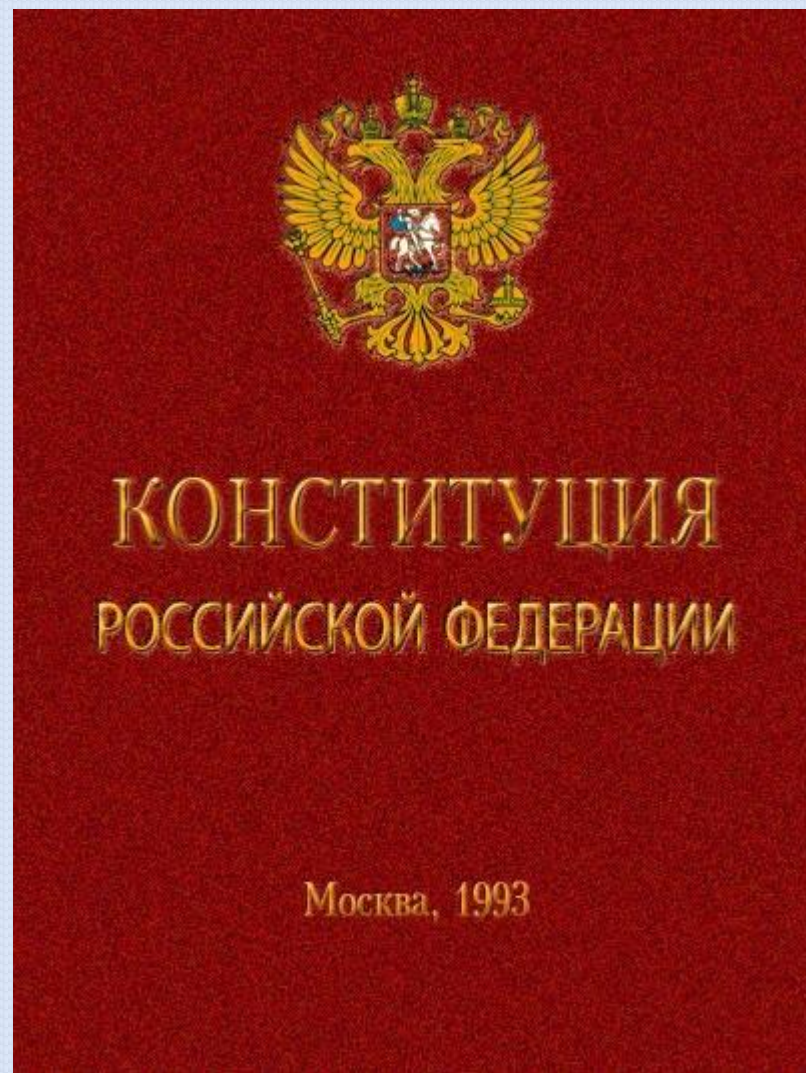
Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. создало условия для формирования нового подхода к экологическому использованию:

- была реформирована система природоохранных органов. Указанным постановлением был создан надведомственный орган Госкомприроды СССР (впоследствии — Министерство природопользования и охраны окружающей среды СССР);
- было признано целесообразным создать в Москве в системе Госкомприроды СССР Всесоюзный научно-исследовательский центр по проблемам охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов;
- в соответствии с постановлением была создана система экологической экспертизы;
- была введена за выбросы веществ, загрязняющих окружающую природную среду.



Важным этапом в формировании экологического законодательства явилось принятие 12 декабря 1993 г. Конституции РФ, которая определила равноправие различных форм собственности на землю и иные природные ресурсы, а также право граждан на благоприятную окружающую среду.

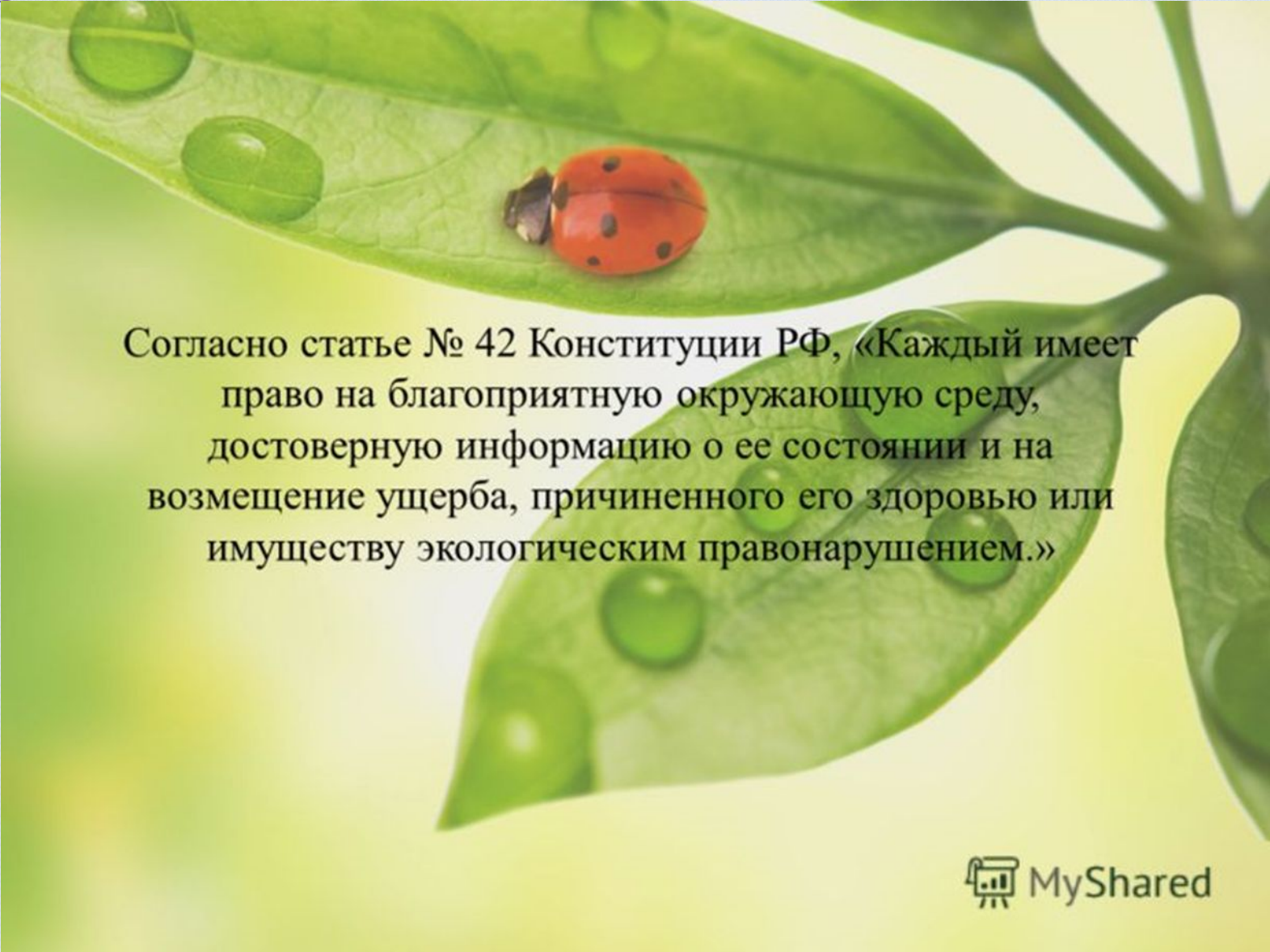
После принятия Конституции РФ практически полностью было пересмотрено законодательство Российской Федерации, в том числе и экологическое. Сформировалось новое экологическое законодательство Российской Федерации.



# Федеральный закон “Об охране окружающей среды”

Федеральный закон “Об охране окружающей среды”, принятый 10 января 2002 г., является систематизированным, комплексным нормативно- правовым актом в области охраны окружающей среды. Он регулирует основные общественные отношения в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды.



A close-up photograph of a green leaf with several water droplets. A small, red ladybug with black spots is positioned on the leaf. The background is a soft, out-of-focus green.

Согласно статье № 42 Конституции РФ, «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.»



## Нормативные акты по рациональному Природопользованию

Как уже отмечалось выше, среди законов, которые регулируют экологические правоотношения, можно выделить две группы: природоохранные и природоресурсные.

Природоресурсные нормативные акты регулируют общественные отношения, которые складываются в сфере рационального использования отдельных видов природных ресурсов и объектов природы: земли, недр, воды, лесов, атмосферного воздуха, животного мира, особо охраняемых территорий.



Для этих нормативных актов характерно наличие некоторых общих признаков.

1. Природные ресурсы могут находиться в разных формах собственности, но они являются специфическим объектом собственности, но они являются специфическим объектом собственности, так как используются всем обществом, и поэтому государство ограничивает право собственности на природные ресурсы, устанавливая определенные права и обязанности собственников, определяя целевое назначение природных ресурсов.

2. Значимым, с точки зрения правового регулирования, является содержание понятия “охрана и рациональное использование природного ресурса”. Какие качества природного ресурса являются приоритетными? Например, вода может использоваться для питья, для хозяйственных нужд, как судоходный путь и т.д. Если вода используется как судоходный путь, то ее чистота не имеет решающего значения. Законодательство определяет, что приоритетным качеством воды является ее пригодность для питья, т.е. чистота.

3. Выполнение любых предписаний невозможно без наличия ответственности. Норма права — это не рекомендация, а повеление, за которым стоит авторитет государства.

Указанные законодательные акты предусматривают ответственность за нарушение соответствующего законодательства (земельного, водного, лесного т.д.), причем меры ответственности могут иметь свои специфические особенности.

*Водный кодекс* регулирует отношения в области использования и охраны водных объектов (водные отношения) в целях обеспечения права граждан на чистую воду и благоприятную водную среду. Эти цели достигаются с помощью следующих мероприятий:

- поддержание оптимальных условий водопользования, качества поверхностных и подземных вод в состоянии, отвечающем санитарным и экологическим требованиям;
- защита водных объектов от загрязнения, засорения и истощения;
- предотвращение или ликвидация вредного воздействия вод, а также сохранение биологического разнообразия водных экосистем.

**Водным кодексом РФ** предусмотрены следующие обязанности водопользователей: рационально использовать водные объекты; не допускать нарушения прав других водопользователей, а также нанесения вреда здоровью людей и окружающей природной среде; не допускать ухудшения качества поверхностных и подземных вод, среды обитания животного и растительного мира; информировать органы государственной власти об аварийных и других чрезвычайных ситуациях, влияющих на состояние водных объектов.

Водным кодексом РФ предусмотрено, что “лица, виновные в нарушении водного законодательства РФ, несут административную и уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации” (ст. 130). Если нанесен ущерб водному объекту, то лица, виновные в этом, обязаны возместить ущерб.



## Участие России в деятельности международных природоохранных организаций

Российская Федерация участвует более чем в 50 международных природоохранных договорах, конвенциях, соглашениях. Наша страна являлась одним из инициаторов и стала участницей подписания исторических международных соглашений:

Конвенции о запрещение военного или любого другого враждебного использования средств воздействия на природную среду (1977 г.);

Договора о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела. Сейчас с участием России реализуются конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большом расстоянии (1979 г.),

Конвенция о защите Черного моря от загрязнения (1992 г.),

Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (1992 г.),  
Конвенция о международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения (1973 г.) и др.

В 1992 г. в Москве страны СНГ заключили межправительственное соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды. В соответствии с ним в июле 1992 г. на совещании в Минске руководители природоохранных ведомств государств — участников соглашения подписали Протокол о создании и полномочиях **Межгосударственного экологического совета (МЭС)**.

Этот совет был учрежден для согласования природоохранной деятельности государств. В качестве рабочего органа был создан Секретариат Совета. Деятельность Секретариата финансируется Межгосударственным экологическим фондом. Ежегодные взносы участников этого фонда равны 0,05% валового национального дохода каждой страны. Основной задачей фонда является финансирование межгосударственных экологических программ. Советом был утвержден перечень самых уязвимых природных зон на территории стран содружества: Чернобыльская зона, бассейны Амударьи,



Подписано соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Финляндской Республики о реализации проектов сотрудничества в области охраны окружающей среды по объектам, расположенным на территории Республики Карелия, Ленинградской, Мурманской, Новгородской, Псковской областей и г. Санкт-Петербурга.

В перечень приоритетных проектов включены: строительство водоочистных сооружений и завода по переработке сложных отходов; внедрение экологически безопасных процессов в деревообрабатывающей и машиностроительной промышленности.

Развивается российско-германское сотрудничество, в частности, по решению экологических проблем в Тульской и Калининградской областях, в районе озера Байкал. Завершены работы по внедрению проекта ИРИС (создание системы радиологического мониторинга) в местах расположения объектов атомной энергетики. На Смоленской АЭС установлена и введена в действие аппаратура, наложен сбор информации о радиологической обстановке, ее обработка и обмен с Германией. Затем проект ИРИС будет введен на Курской и Ленинградской станциях.



# Государственный учет природных ресурсов.

Такой учет осуществляется по единой системе органами статистического учета по видам и подвидам ресурсов (земель, вод и другим объектам природы), их качеству и количеству. На основании этих данных создаются кадастры природных ресурсов государственного уровня.

*Кадастр* — это систематизированный свод данных, включающий опись объектов или явлений в ряде случаев с их экономической, экологической, социальной оценкой; содержит характеристику объектов, классификацию, данные о динамике, степени изученности; может включать рекомендации по использованию, предложения по охране.

Различаются земельный, водный, лесной государственные кадастры; государственный кадастр животного мира; государственный кадастр полезных ископаемых.



## **Финансирование природоохранной деятельности.**

При рыночной экономике на первое место выступает самофинансирование предприятий всех форм собственности, которое производится из собственных средств предприятия, за счет кредитов, за счет экологического страхования. Некоторые мероприятия финансируются государством (Федерацией, ее субъектами), муниципальными органами.

*Кредиты* на экологические мероприятия могут предоставляться различными системами банков, но существуют и специализированные экологические банки (в Перми — Экопромбанк, в Саратове — Поволжский Экобанк), дающие предприятиям возможность финансирования своей экологической деятельности.

*Экологическое страхование* физических и юридических лиц предусматривает возмещение вреда при наступлении предусмотренным договором страхового случая (экологического или стихийного бедствия, аварии, катастрофы). Выплата возмещения производится за счет денежных средств (фондов), которые создаются из уплачиваемых страховых взносов.

Сравнительно недавно был утвержден новый вид добровольного экологического страхования — защита имущественных интересов третьих лиц от непреднамеренного и неожиданного загрязнения окружающей среды. В этом случае страховой договор заключается между предприятиями, учреждениями и организациями, которые представляют потенциальную опасность для возникновения аварийных ситуаций и катастроф (химические заводы, атомные реакторы, нефтегазопроводы и т. п.), и государственной страховой компанией.

***Государственное финансирование*** идет главным образом на выполнение целевых программ, на ликвидацию последствий техногенных и экологических аварий катастроф, на строительство наиболее значимых природоохранных сооружений (очистных установок, контрольно-измерительных приборов).





**Лимиты на природопользование** — это система экологических ограничений по территориям, которая представляет собой установленные предприятию-природопользователю на определенный срок объемы предельного использования (изъятия) природных ресурсов, выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещения отходов производства.

Эти лимиты устанавливаются предприятиям-природопользователям специально уполномоченными на то государственными органами РФ в области охраны окружающей природной среды.





***Лицензирование природопользования*** проводится практически по всем видам природопользовательской деятельности.

*Лицензия* — это разрешение, выдаваемое природопользователю специально уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей природной среды. В лицензии указываются: цели пользования, срок действия (как правило, один год), требования по рациональному использованию и охране природных ресурсов, лимиты использования, нормативы платы и другие условия.

Существует несколько видов лицензий:

- на основе отдельных ресурсов (земли, воды, недр, лесов, животного мира);
- на отдельные виды деятельности (изучение недр, захоронение отходов и т.д.);
- на сбросы и выбросы загрязняющих веществ; лицензия на комплексное использование.



***Плата за природопользование*** включает:

- плату за право пользования природными ресурсами (землей, водой, недрами и т.д.) в пределах установленных лимитов;
- плату за сверхлимитное и нерациональное использование природных ресурсов;
- плату за загрязнение окружающей среды, т.е. за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов в пределах установленных лимитов;
- плату за загрязнение сверх установленных лимитов.



*Экономическое стимулирование охраны окружающей природной среды* направлено на то, чтобы природопользователь был материально заинтересован в проведении природоохранных мероприятий и рациональном использовании природных ресурсов.

Основными мерами стимулирования являются следующие:

- налоговые и иные льготы за внедрение малоотходных и безотходных технологий, строительство очистных сооружений, иную природоохранную деятельность (по налогу на прибыль, на имущество предприятий, земельному налогу);
- установление повышенных норм амортизации основных производственных природоохранных фондов;
- применение поощрительных цен и надбавок на экологически чистую продукцию;
- введение специального налогообложения экологически вредной продукции и технологий;
- льготное кредитование природоохранной деятельности.



Охраной окружающей среды занимаются более 100 международных организаций, наиболее авторитетной среди них является **ООН**.

— **ЮНЕП** — специальный орган по окружающей среде (1972 г.);

— **МАГАТЭ** (Международное агентство по атомной энергии) осуществляет программу “Ядерная безопасность и защита окружающей среды”;

— **ЮНЕСКО** (организация ООН по вопросам образования, науки и культуры);

— **ВОЗ** (Всемирная организация здравоохранения) занимается проблемами гигиены, борьбы с загрязнением воздуха;

— **ВМО** (Всемирная метеорологическая организация) занимается климатической программой;

— **ФАО** (Всемирная организация продовольствия) занимается решением проблемы перераспределения продовольственных ресурсов;

— **МСОП** (Международный союз охраны природы и природных ресурсов) и др.



# Органы управления и надзора по охране природы.

Основной функцией государства в сфере охраны окружающей среды является обеспечение экологической безопасности общества. Государство реализует данную функцию посредством управления охраной окружающей среды и природопользованием.



В систему органов управления и надзора по охране природы входят органы общей компетенции и органы специальной компетенции.

К государственным органам *общей компетенции* относятся: Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, представительные и исполнительные органы власти субъектов РФ, муниципальные органы. Наряду с охраной окружающей природной среды эти органы ведают и другими вопросами, входящими в круг их полномочий.

Структура органов исполнительной власти определена Указом Президента РФ “О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти” от 9 марта 2004 г. В систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

*Федеральное министерство* является органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а также осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств.

*Федеральная служба* является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности.

*Федеральное агентство* является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции.

В системе органов исполнительной власти можно выделить ряд органов специальной компетенции, которые выполняют функции управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

К этим органам относятся: Министерство природных ресурсов РФ и находящиеся в его ведении Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральное агентство по недропользованию, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, которая находится в ведении Правительства РФ; Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, которая находится в ведении Министерства здравоохранения и социального развития РФ; Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральное агентство по рыболовству, которые находятся в ведении Министерства сельского хозяйства РФ.