

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ  
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**  
( Н И У « Б е л Г У » )

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ  
РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Выпускная квалификационная работа  
обучающейся по магистерской программе «Юрист в государственном  
управлении и правоохранительной деятельности»  
заочной формы обучения, группы 01001567  
Фурцевой Ольги Николаевны

Научный руководитель  
д.ю.н., профессор  
Мамин А.С.

Рецензент

БЕЛГОРОД 2017

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

<b>Введение</b> .....	3
<b>ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b> .....	<b>11</b>
1.1. Ретроспективный анализ развития охраны окружающей среды в России .....	11
1.2. Нормативно правовое регулирование охраны окружающей среды в России.....	28
1.3. Международно-правовые принципы обеспечения охраны окружающей среды.....	37
<b>ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b> .....	<b>55</b>
2.1. Государственное управление в сфере охраны окружающей среды.....	55
2.2. Проблемы реализации федерального законодательства регулирующего охрану окружающей среды на региональном уровне.....	78
2.3. Участие Российской Федерации в международных экологических договорах.....	90
<b>Заключение</b> .....	<b>104</b>
<b>Список использованной литературы</b> .....	<b>109</b>

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность диссертационного исследования** обусловлена тем, что административно-правовое регулирование охраны окружающей среды является необходимым инструментом функционирования Российского государства в современных условиях.

При этом, в условиях нарастающего проявления глобального экологического кризиса, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности рассматриваются с правовой точки зрения как жизненно необходимые меры.

Охрана окружающей среды является одним из важных аспектов многогранной деятельности государства, дает возможность сохранить воспроизвести и обеспечить экологический баланс в природе, нормальное существование, развитие самого человека и общества. Экологические приоритеты диктуются очевидными изменениями в глобальном масштабе.

Так, государственная политика Российской Федерации в отношении природных ресурсов и охраны окружающей среды в последние годы находится в непрерывном процессе реформирования<sup>1</sup>. Существенные изменения происходят во всех ее основных сферах, в том числе и в структуре органов управления природными ресурсами.

Следует отметить, что реформирование не всегда носит оправданный характер, и часто не имеет четко выраженной цели и ясного плана проведения.

В связи с этим, возникает множество конфликтов, проявляющихся в спорах и правонарушениях. Для создания оптимальной системы административно-правового регулирования природопользования и охраны окружающей среды целесообразно проанализировать сложившуюся современную отечественную и зарубежную теорию и практику.

---

<sup>1</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // Собрание законодательства РФ, 04.01.2016. – № 1 (часть II) . – ст. 212.

Изучение зарубежного административного законодательства и правоприменительной практики в сфере природопользования и охраны окружающей среды необходимо как для проведения сравнительного анализа современного состояния российского и зарубежного права, так и для заимствования всего лучшего, что накоплено в других странах.

Кроме того, по мере глобализации и интернационализации деятельности по охране окружающей среды и природопользованию идет процесс гармонизации национального законодательства.

Все это определяет актуальность научного исследования вопросов административно-правового регулирования в данной сфере в России и за рубежом.

Несомненный научный и практический интерес к выбранной теме диссертационного исследования обусловлен тем, что в современной науке отсутствуют полные и всесторонние сравнительные исследования вопросов управления природопользованием и охраной окружающей среды в России и зарубежных странах. Кроме того, действующее отечественное законодательство в сфере охраны окружающей среды, а также в области земельных, водных, горных и лесных отношений подвержено частым изменениям.

Такая стремительная модернизация препятствует своевременному научно-практическому осмыслению новелл законодательства, что в свою очередь актуализирует выбранную тему для исследования.

**Объектом диссертационного исследования** стали общественные отношения, возникающие в процессе реализации административно правовых норм регулирующих охрану окружающей среды.

**Предметом диссертационного исследования** выступили теоретические и нормативно-правовые основы, закрепляющие административно-правовое регулирование общественных отношений, складывающиеся в сфере охраны окружающей среды.

**Целью диссертационного исследования** стал комплексный анализ норм административного законодательства в совокупности, составляющих концепцию государственной политики и совершенствования законодательства в области охраны окружающей среды

Для достижения указанной цели в рамках данного диссертационного исследования были поставлены соответствующие **задачи**:

- провести ретроспективный анализ пути развития правоотношений в сфере охраны окружающей среды;
- проанализировать нормативно-правовые акты, регламентирующие сферу охраны окружающей среды;
- рассмотреть общепризнанные международно-правовые принципы в сфере охраны окружающей природной среды;
- рассмотреть административно-правовое регулирование в сфере охраны окружающей среды;
- выработать рекомендации и предложения по совершенствованию административно-правового регулирования в сфере охраны окружающей среды.

**Методологической основой диссертационного исследования** стало использование, как общенаучных методов познания (исторического метода, метода системного анализа и синтеза, логического метода, типологического метода), так и специальных правовых методов научного исследования (в том числе формально-юридического метода, сравнительно-правового метода, метода юридического моделирования).

**Нормативной базой диссертационного исследования** послужили положения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих общественные отношения

в сфере охраны окружающей среды, а также зарубежное законодательство по данной тематике.

**Эмпирической базой исследования** стали документы регулирующие механизм реализации контрактной системы в сфере закупок о порядке осуществления государственных и муниципальных закупок, Конституция Российской Федерации, федеральные законы, Указы Президента РФ, Постановления и Распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативно правовые акты Минфина России, судебных актов Конституционного Суда РФ, постановления арбитражных судов апелляционной и кассационной инстанций РФ.

**Теоретической основой диссертационного исследования** определившего предмет работы, стали достижения отечественной юридической науки, нашедшие выражение в работах ученых трудах, таких как: С.С. Алексеева, В.С. Афанасьева, М.И. Байтина, Д.Н. Бахрах, В.В. Лазарева, А.В. Малько, Н.И. Матузова, В.Н. Кудрявцева, Д.А. Керимова, Е.Г. Краюшкиной, Е.А. Козловского, А.Н. Курского, Е.Н. Панфилова, А.И. Перчика.. научные труды ведущих ученых по проблемам теории права, а также в иных областях научных знаний.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в том, что данная работа представляет собой исследование, в котором учитывается накопленный за последние годы положительный опыт управленческой деятельности органов государственной власти России и публичных субъектов зарубежных стран, а так же теоретическую разработку вопросов в сфере охраны окружающей среды.

Выявлены пробелы и недостатки законодательного и правоприменительного характера, высказаны предложения по совершенствованию действующего российского законодательства в сфере охраны окружающей природной среды.

Результатом исследования являются теоретические выводы и практические предложения по совершенствованию действующего законодательства в указанной области.

Проведенное диссертационное исследование позволило автору сформулировать и вынести на **защиту следующие положения:**

1. Государственное управление в сфере охраны окружающей среды целесообразно понимать как, системную деятельность государственных органов исполнительной власти федерального и регионального уровня, и их должностных лиц направленную на упорядочение общественных отношений, складывающихся в сфере охраны окружающей среды, в целях достижения и обеспечения благоприятной окружающей среды для человека и сохранения естественных экосистем и биологического разнообразия, а так же по практическому воплощению стратегии экологической безопасности Российской Федерации.

2. Административно-правовое регулирование охраны окружающей среды определено автором как законодательно регламентированная деятельность уполномоченных властными полномочиями органов публичной власти, а так же ее должностных лиц по организации и обеспечению выявления, изучения, рационального освоения и охраны природных ресурсов, их воспроизводству, и обеспечению благоприятных условий жизнедеятельности и экологической безопасности общества.

3. Под системой административно-правового регулирования охраны окружающей среды предлагается понимать предусмотренную действующими законодательством совокупность правовых средств, применяемых органами государственной власти, в целях оперативного реагирования государственного управления на общественные отношения в целях выявления, изучения, рационального освоения, охраны природных ресурсов и их воспроизводству, а так же обеспечению благоприятных условий жизнедеятельности и экологической безопасности общества.

4. Проанализировав действующие нормы международного и национального законодательства в сфере охраны окружающей среды, целесообразно дополнить статью 3 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об охране окружающей среды» следующими принципами:

- принцип загрязнитель платит;
- принцип четкого разграничения полномочий, как между федеральными органами экологического управления, так и их должностными лицами;
- принцип независимости деятельности федеральных органов экологического управления от хозяйствующих субъектов;
- принцип ответственности федеральных органов экологического управления и их должностных лиц.

Данные принципы должны получить законодательное закрепление для гарантированного их соблюдения.

5. Отсутствие в нормативно правовой базе закона закрепляющего систему федеральных органах экологического управления на практике влечет за собой неэффективную реализацию основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года.

В этой связи целесообразно разработать и принять Федеральный закон «О системе федеральных органах экологического управления» в целях упорядочения функционирования системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих управление в сфере природопользования и охраны окружающей среды, для обеспечения эффективности управления в указанной сфере в Российской Федерации.

Данный закон должен регулировать такие вопросы, как: основные понятия, цели, задачи и принципы функционирования федеральных органов исполнительной власти, их структуру и компетенцию, вопросы, регламентирующие деятельность данных органов.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования.** Теоретическая значимость диссертации предопределена актуальностью и новизной затронутых в работе проблем и состоит в углублении и расширении научных знаний в сфере административно-правового регулирования охраны окружающей среды.

В свою очередь это позволило решить приоритетные задачи в сфере административно-правового регулирования охраны окружающей среды как управленческого процесса. Материалы диссертации направлены на решение вопросов, актуальных для административно-правовой науки и практики управления охраной окружающей среды, и имеют методологическое значение для исследуемой проблематики.

Практическая значимость работы обуславливается тем, что ее результаты направлены на совершенствование нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность публичной администрации, при разработке нормативных правовых актов, повышении эффективности государственного управления и правоприменительной деятельности в области охраны окружающей среды.

**Апробация результатов исследования.** Основные результаты исследования отражены в двух научных статьях, опубликованы в российских рецензируемых научных изданиях. Основные положения диссертации отражены в следующих работах автора:

Фурцева О.Н. Административно-правовое регулирование охраны окружающей среды // Перспективы развития и совершенствования административного законодательства: сборник научных трудов по материалам научно-практического круглого стола, посвященного Дню сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, г. Белгород, 10 ноября 2017 г.– Белгород: «Эпицентр», 2017. – с. 6.

Фурцева О.Н. Проблемы административной ответственности в сфере экологии // Актуальные проблемы административного права: сборник научных трудов по материалам научно-практического круглого стола,

посвященного Дню Конституции Российской Федерации г. Белгород, 12 декабря 2017г. – Белгород: «Эпицентр», 2017. – с.6.

**Структура диссертационной работы** обусловлена целью, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

## **ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **1.1. Ретроспективный анализ развития охраны окружающей среды в России**

В юридической литературе до сих пор обсуждается вопрос об охране окружающей природной среды.

Как известно, человек является частью природы, в то время как природа является средой его обитания. Данное положение вещей можно было бы отнести к научной полемике, если бы не ошибки, которые допускаются на практике в связи со свободным толкованием понятия охрана окружающей природной среды.

По мнению ученых, современный этап развития охраны окружающей природной среды не может быть рассмотрен, без детального исследования развития истории российского природоохранного законодательства.

В процессе формирования института охраны окружающей природной среды можно выделить три основных периода:

- дореволюционный,
- советский,
- современный.

Рассмотрим более подробно указанные периоды.

Первый период характеризуется тем, что земледелие являлось основным занятием населения и сочеталось с собирательством, бортничеством, охотой, рыбной ловлей. Свод леса под посевы зерна осуществлялся еще в незначительных масштабах.

Дополнительные промыслы обеспечивали лишь нужды натурального хозяйства и в условиях отсутствия развитого торгового обмена не были еще хищническими<sup>1</sup>.

Таким образом, население брало от природы минимум, почти не вмешиваясь в ее биологический процесс.

Государство того периода в правовом регулировании природопользования руководствовалось частнособственническими и военными интересами, не принимая во внимание народные традиции.

Поэтому началом развития природоохранного законодательства, связанного с защитой владельческих прав на природные объекты принято считать времена «Русской правды».

Так, например «Пространная правда» предусматривала наказание в виде штрафа за такие правонарушения, как «покража» бобра (ст.69), порча княжеской борти с пчелами (ст. 32), неумышленная порубка владельческого дерева (ст. 75), умышленная порубка дуба знаменного (то есть действующей борти) (ст. 73) и т.п. В древности бобры и другие виды ценных пород зверей считались собственностью князя.

В перечисленных статьях «Русской правды» были защищены, по сути, владельческие права на природные объекты (бобры, пчелы, бортные деревья) от посягательства на них со стороны других лиц<sup>2</sup>.

Так, в «Русской правде» (1016 г.) предусматривалась охрана общинной собственности, объектом которой, к примеру, был лес, или собственности князя. В «Русской правде» устанавливался штраф за кражу дров. Здесь же предусматривался штраф за уничтожение или повреждение борти, т.е. дупла, наполненного сотами с медом. Статья 69 «Пространной правды» за покражу

---

<sup>1</sup> Петров В.В. Становление и развитие эколого-правовых исследований // Правовые проблемы экологии: сборник научно-аналитических обзоров советской и зарубежной литературы. – М., 1980. – С. 35-79.

<sup>2</sup> Голиченков А.К., Новицкая Т.Е., Чиркин С.В. Очерки истории экологического права. Управление и контроль за природопользованием по советскому законодательству 1917-30 годов // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право, 1991. – № 3. – С. 62.

бобра предусматривала штраф в 12 гривен, т.е. такое же наказание, как и за убийство холопа<sup>1</sup>.

Таким образом, по смыслу данных норм, природные объекты попадали под правовую защиту государства, только став чьей-либо собственностью.

По мере становления феодальных отношений природоохранительное законодательство продолжало развиваться в рамках права частной собственности на природные объекты, затрагивая в основном те же сферы - охоту, бортничество, рыболовство и лесопользование.

В период феодальной раздробленности князья имели право предоставлять свои владения в пользование крупным собственникам и монастырям.

В середине XV в., например, белоозерский князь Михаил Андреевич пожаловал Кириллову монастырю монопольное право рыбной ловли в Уломском озере. Такого рода сделки закрепляли специальными грамотами, где определялись владельческие права, гарантированные властными запретами на использование природных объектов другими лицами помимо их владельцев<sup>2</sup>.

Московские великие князья также предоставляли исключительные права на владение угодьями духовным феодалам.

Так, интересным представляется факт подтвержденной уставной грамоты митрополита Киприяна Константиновскому монастырю от 1391 г., в которой великий князь Василий Дмитриевич запретил своим рыболовам ловить рыбу в монастырских озерах.

В Уставной грамоте Василия III от 1530 г. слабожанам - усольцам предоставлялось право для выварки соли сечь лес в любых владениях в радиусе 20 верст от слободы. В данном случае из-за нужды в соли великим князем был снят запрет на вырубку леса сторонними людьми в частных

---

<sup>1</sup> Булгаков М.Б., Ялбулганов А.А. Природоохранные акты: от «Русской правды» до петровских времен // Государство и право, 1996. – № 8. – С. 136-146.

<sup>2</sup> Голиченков А.К., Новицкая Т.Е., Чиркин С.В. Очерки истории экологического права. Управление и контроль за природопользованием по советскому законодательству 1917-30 годов // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право, 1991. – № 3. – С. 89.

владениях. В этой же грамоте предусматривалось наказание за порчу бортовых деревьев в виде выплаты 4 гривен владельцу.

Необходимо отметить, что правовая база того периода действовала преимущественно в рамках существующих промыслов и регламентировала порядок их использования.

Охотничьи права владельцев защищали некоторые сложные по составу царские грамоты.

Например, жалованная обельнонесудимая и заповедная грамота Ивана IV от 1551 г. архимандриту Чудова монастыря Феогносту на село Дубки в Зубцовском уезде подтверждала раннюю грамоту Василия III на это село и содержало запрещение посторонним людям «ходить на лоси и на медведи и на лисицы» в монастырских владениях.

Владельческие права черносошных деревень русского Севера защищаются в Судебнике 1589 г. В нем речь идет о запрещении без особого соглашения жителям других деревень использовать охотничьи угодья, принадлежащие определенной деревне. Право на владение этими угодьями должно подтверждаться старожильцами или сотной выписью<sup>1</sup>.

Статья о разделе территориально-охотничьих сфер между общинами возникала непосредственно из норм обычного права, которое регулировало взаимоотношения коллективных собственников. Приведенные примеры свидетельствуют о том, что законодательство XV-XVI вв. стояло на защите природных объектов великокняжеских, монастырских и общинных владений от посягательства на них сторонних лиц. Сами владельцы природных объектов в тот период не проявляли особой заботы о сохранении своих природных богатств. Они использовали принадлежащие им природные ресурсы по мере надобности.

В XVII в. правительство продолжало осуществлять природоохранную деятельность, как на общегосударственном, так и на местном уровнях.

---

<sup>1</sup> Булгаков М.Б., Ялбулганов А.А. Российское природоохранное законодательство XI-начала XX века. М., 1997.

Это положение наглядно можно проиллюстрировать на примере защиты пчел. По царскому наказу 1622 г. за поджог или другое уничтожение бортных деревьев взимался с виновных штраф в пользу казны<sup>1</sup>.

В качестве примера защиты бортничества на местном уровне можно привести царскую грамоту г. Вольного, по которой полковым казакам и всяким жилецким людям разрешалось «в угодыя входить», но с условием, «чтоб они в тех угодыях деревья пчелиного никакого не секли и ничем не порочили».

В XVII в. специальную государственную защиту получили бортничество и охота. Такое положение было обусловлено тем, что эти промыслы играли определенную роль в экономической жизни страны.

Ряд статей по защите бортничества и пчеловодства содержит Соборное Уложение 1649 г., которое штрафную санкцию дополняет битьем кнутом.

В последующие годы правительство также старалось оберегать лес и пчел от сплошного уничтожения. Так, на Слободжанщине в 1659 г. жжение поташа и смолы производилось по специальному отводу участков, который производил воевода, потому что «... от жжения тово лесу ... и от дыму пчелы повылетали и мед стал дорог».

Особенно заметно природоохранная роль государства проявлялась в отношении лесных ресурсов. Лес всегда составлял основу экономической и военной мощи русского феодального государства. Заповедный характер оборонительных лесных засек был установлен уже в XVI в., когда строго запрещалась вырубка деревьев в засечной черте, искусственно образованной на южных рубежах Русского государства для защиты от набегов татар. Суть засечного завала заключалась в том, что сваленные своими вершинами на юг, но не отделенные от пней деревья, оставшиеся живыми, представляли собой непреодолимую преграду для татарской конницы и обозов. Засечные леса охранялись специальными сторожами и время от времени «подновлялись». В

---

<sup>1</sup> Булгаков М.Б. Охрана природы в российском законодательстве XVII в. // История взаимодействия общества и природы: факты и концепции. М., 1990.

некоторых заповедных засечных лесах разрешалось держать борти, но так, чтобы в них не делать проезжих просек, а также запрещалось в их границах передвигаться на лошадях и телегах.

По Указу от 1678 г. за порубку леса в заповедных засечных лесах с виновного взымали штраф до 10 рублей. Кроме того, виновного подвергали битью кнутом. За повторную порубку деревьев виновный мог быть приговорен к смертной казни<sup>1</sup>. Отметим, что засеки в XVII в. устраивали не только в военных целях, но и для борьбы с эпидемиями.

В Сибири защита леса диктовалась интересами казны, поскольку такая забота о лесах была связана с пушным промыслом, который обеспечивал значительные поступления в доход государства. При столкновении интересов пришлых русских земледельцев и коренного охотничьего населения Сибири правительство поддерживало последних, так как государство получало большую выгоду от пушного промысла в отличие от земледелия<sup>2</sup>.

Наряду с государственными заповедными лесами правовая защита распространялась и на частновладельческие леса на основе принципа недопущения сторонних лиц для рубки деревьев.

Государственные указы об ограничении и регламентации охоты известны со второй половины XVII в. Все они преимущественно были связаны с царской охотой и должны были обеспечивать ей полную свободу. Изобилие животных и птиц под Москвой способствовало распространению охоты как псовой, так и соколиной, особенно среди дворянского сословия. Однако царь Алексей Михайлович, заядлый охотник и любитель соколиной охоты, издал ряд указов, запрещающих людям всех чинов псовую и соколиную охоту в Подмоскovie. Это запрещение было подтверждено и

---

<sup>1</sup> Лисина Н. Л. История развития российского законодательства по охране окружающей среды в городах (X В. - первая четверть XVIII В.) // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право», 2017. – №2. – С.127-132.

<sup>2</sup> Булгаков М.Б. Охрана природы в российском законодательстве XVII в. // История взаимодействия общества и природы: факты и концепции. М., 1990.

царем Федором Алексеевичем, и великими государями Иоаном и Петром I в 1682 г.

Кроме личного царского интереса, запретительные царские указы об охоте принимали и в интересах казны. Так, казенные интересы заставили московское правительство с середины XVII в. объявить заповедными целые районы Сибири. В пушном промысле при добыче свыше трети осенней численности соболей прекращался их естественный прирост, а промысел становился хищническим<sup>1</sup>.

Исходя из исторических данных, таким он и был в Сибири с середины 30-х годов XVII в., что привело к исчезновению данной пушной природы. Поэтому правительство было вынуждено запретить русским промышленникам соболиный промысел в 1650 г. в Кетском уезде, а в 1656 г. - по притокам Ангары. Эти районы были объявлены заповедными.

По мнению М.Б. Булгакова и А.А. Ялбулганова, сугубо экологическая защитная мера правительства в отношении охоты на бобров и выдр была предпринята в 1653 г., которой предписывалось ловить бобра и выдру без капканов<sup>2</sup>.

Как мы видим, указ лишь ограничивал охоту на бобров и выдр, запрещая использовать капканы, но отнюдь не саму охоту, поскольку бобровый промысел был дополнительным доходным средством существования для многих категорий населения.

Благодаря обилию водоемов и разнообразных пород рыбы, в них долгое время не существовало потребности в специальных мерах правовой защиты рыбных богатств. Соборное Уложение 1649 г. уже предусматривает охрану рыбных богатств, находящихся в частном владении.

Так, за лов рыбы в чужом пруду пойманный с поличным подвергался в первый раз битью батогами, во второй раз - кнутом, в третий раз - отрезанию

---

<sup>1</sup> Голиченков А.К., Новицкая Т.Е., Чиркин С.В. Очерки истории экологического права: развитие правовых идей охраны природы // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1991. № 1. С. 50-57.

<sup>2</sup> Булгаков М.Б., Ялбулганов А.А. Российское природоохранное законодательство XI-начала XX века. М., 1997.

уха. В 1669 г. за лов рыбы в чужом пруду наказание было ужесточено - виновному отсекали левую кисть руки.

О первом специальном указе, возможно регламентирующем рыболовство, известно из местной ростовской летописи, где отмечено, что в 1632 г. вышел указ царя Михаила Федоровича, который определял порядок рыбной ловли в озере Неро. К сожалению, текст этого указа до нас не дошел.

В царском указе 1676 г. о порядке ловли рыбы в Плещееве озере в Переяславле-Залесском были использованы основные способы правовой регламентации рыбной ловли, направленные на сохранение породы: запрет ловли мелкой сельди, ловля сельди большими образцовыми неводами, временный запрет ловли сельдей. Нарушителей указа подвергали смертной казни. Это говорит о том внимании, какое уделяло дворцовое ведомство сохранению рыбного деликатеса для царского стола<sup>1</sup>.

Одной из интересных страниц истории российского законодательства являются указы по защите окружающей среды в зоне проживания человека. Известно, что в Средневековье эпидемии различных болезней являлись величайшим бедствием для населения. В России, как уже отмечалось, борьбу с мировыми «поветриями» вели при помощи лесных засек, а также застав для воспрепятствования передвижения людей во время эпидемий.

В обычные (неэпидемные) годы за санитарным, противопожарным, общественным порядком в городах, сельской местности следили выборные десятские и сотские, а в крупных городах (Москве) этим занимались специальные объезжие головы, курсирующие по улицам и площадям с командой из стрельцов<sup>2</sup>.

Общероссийское природоохранное законодательство в наиболее полном виде оформилось в Соборном Уложении 1694 г.

---

<sup>1</sup> Лисина Н. Л. История развития российского законодательства по охране окружающей среды в городах (X В. - первая четверть XVIII В.) // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право», 2017. – №2. – С.127-132.

<sup>2</sup> Булгаков М.Б., Ялбулганов А.А. Российское природоохранное законодательство XI-начала XX века. М., 1997.

В Петровском указе от 1699 г. наказание за невыполнение санитарных норм в Москве (за невывозку мусора со своих дворов) ужесточалось: виновных подвергали битью кнутом и штрафу в Земском приказе.

В соответствии с правовым актом «Учреждения для управления губерний» 1775 г. земский исправник обязан был наблюдать, чтобы везде на местах и дорогах была чистота. Устав благочиния, или полицейский, 1782 г. возлагал обязанности «смотрения о чищении, о мощении улиц» на частного пристава. Согласно Уложению о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г., «если кто-либо построит признанные по закону вредными для чистоты воздуха или воды фабрику или завод в городе или хотя и вне города, но выше онаго по течению реки или протоки, то сии заведения уничтожаются за счет виновного и он подвергается аресту на время от семи дней до трех месяцев или денежному взысканию не свыше трехсот рублей»<sup>1</sup>.

В 1833 г. были изданы правила «О размещении и устройстве частных заводов, мануфактурных, фабричных и иных заведений в С.-Петербурге», которые предусматривали, что «все вредные газы, могущие отделяться при производстве работ, должны быть непременно поглощаемы или сжигаемы». В этом же документе промышленные предприятия в зависимости от вредности воздействия на атмосферный воздух делились на три категории, причем предприятия третьей категории не должны были размещаться в городе<sup>2</sup>.

Дифференциация охранных мер в отношении различных природных объектов более четко стала проявляться в конце XVI - начале XVII вв., что было обусловлено прагматическими соображениями. Особое внимание государство уделяет защите лесных массивов - основного природного богатства страны. Особенности законодательной регламентации охоты, рыбной ловли и лесопользования до середины XVII в. объяснялись

---

<sup>1</sup> Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. Изд-во МГУ, 1992. – С. 13.

<sup>2</sup> Малышко Н.И. Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха. Киев, 1982. – С. 19-20.

исключительно экономическими и демографическими факторами (ростом народонаселения, успехами освоения окраин и др.). Основной массив природоохранного законодательства составляет локальные нормативные акты.

Первым нормативно-правовым актом нового пролетарского государства по регулированию внутренних отношений в России явился Декрет от 26 октября (9 ноября) 1917 г. «О земле», который хотя и носил экономический характер, по мнению Б.В. Ерофеева, так как менял систему экономических отношений по землепользованию, но уже создавал основу для отношений экологических, поскольку устанавливал изъятие земли из товарных отношений, а значит, и определял условия для охраны земель.

По утверждению Б.В. Ерофеева, в первые годы Советской власти была заложена основа эколого-правового регулирования отношений природопользования, хотя она не имела целостного характера, поскольку основное внимание уделялось правовому обеспечению использования отдельных разрозненных объектов.

Так, были приняты первые Декреты: от 27 мая 1918 г. «О лесах»; от 27 мая 1919 г. «О сроках охоты и праве на охотничье оружие»; от 30 апреля 1919 г. «О недрах земли»; от 23 июня 1921 г. «Об управлении лечебными местностями (курортами) общегосударственного значения»; от 16 сентября 1921 г. «Об охране памятников природы, садов и парков» и др.<sup>1</sup>.

В принимаемых нормативно-правовых актах прослеживался курс на исключение объектов природы из системы товарных отношений, разграничение их статуса, отграничение от объектов имущественного характера. Так, в Гражданском кодексе 1922 г. в ст. 21 говорилось, что владение землей допускается только на праве пользования.

---

<sup>1</sup> Кравченко Ю.Б. Охрана окружающей природной среды как функция Советского государства. - Л., 1978. - 46 с.

Несмотря на разрозненный, некомплексный подход к правовому регулированию природопользования, как считает Б.В Ерофеев, уже в те годы прослеживались тенденции, которые были направлены:

а) на бережное использование природных объектов. Согласно ст. 61 Земельного кодекса РСФСР 1922 г. землепользователи, ведущие хищническое, истощающее землю хозяйство, могли быть по ходатайству земельного общества или по решению земельных органов лишены этих земель на срок не более одного севооборота без замены их другими для разрешения земельных споров;

б) на создание такого режима использования природных объектов, который бы не осуществлялся за счет другого и во вред другому. Например, в ст. 106 Декрета ВЦИК от 27 мая 1918 г. «О лесах» указывалось, что расчистка лесных площадей в защитных лесах не может быть разрешена ни при каких условиях, то есть использование земель в данном виде лесов для иных нужд (сельскохозяйственного, промышленного землепользования) запрещалось.

Вместе с тем в данном некомплексном правотворчестве зарождались основные принципы экологического права: создание приоритетов и рациональное использование природных объектов. Зарождался, например, приоритет земель сельскохозяйственного назначения: в ст.ст. 110 и 111 указанного Декрета были определены условия перевода лесных площадей в земли сельскохозяйственного назначения.

Появились первые элементы регулирования, направленные на оптимальное размещение природных объектов. Так, согласно ст. 112 Декрета «О лесах» местные органы Советской власти при проектировании перевода лесных площадей в фонд сельскохозяйственного пользования в местностях с невысоким процентом лесистости были обязаны обратить в лесные уголья имеющуюся неудобу в проектируемых размерах<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Краснощеков Г. П. Становление экоправа в России // Известия Самарского научного центра РАН, 2012. – №2. – С.191-199.

В 1920-х годах появляется тенденция к комплексному правотворчеству в сфере природопользования, учитывающему единую, неделимую взаимосвязь природных объектов. Например, в постановлении ВЦИК от 30 октября 1922 г. «О введении в действие Земельного кодекса» указывалось, что Лесной кодекс, проект которого в это время разрабатывался, следует рассматривать как продолжение Земельного кодекса. В 1920 г. в Узбекской и Туркменской республиках были приняты Земельно-водные кодексы, а в Белорусской ССР - водно-мелиоративный кодекс<sup>1</sup>.

Комплексному подходу в правовом регулировании природопользования способствовало, по мнению Б.В. Ерофеева, и придание статуса единого государственного фонда природным объектам, который постепенно занял прочное место в основных нормативных документах<sup>2</sup>.

Так, в ст. 8 Крестьянского наказа, составлявшего основу Декрета «О земле», было сказано, что «вся земля по ее отчуждению поступает в общенародный земельный фонд», в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятой на III Всероссийском Съезде Советов и вошедшей в качестве составной части в Конституцию РСФСР 1918 г., земельный фонд объявлялся всенародным достоянием; в Положении «О социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию» в ст. 1 было закреплено, что «вся земля в пределах РСФСР, в чьем бы пользовании она ни состояла, считается единым государственным фондом».

Но, так как в сфере природопользования правовое регулирование осуществлялось преимущественно с позиций экономических интересов государства и главными предметами внимания были размещение и развитие производительных сил страны по экономическим зонам, а основным объектом правового регулирования являлась земля, и в первую очередь в качестве пространственного базиса, то растительный мир, дикая фауна и

---

<sup>1</sup> Ерофеев Б.В. Советское экологическое право: Общая часть. М., 1988. – С. 139.

<sup>2</sup> Ерофеев Б.В. Экологическое право: учеб. М., 2004. – С. 140.

иные природные компоненты брались под защиту закона лишь в той степени, в какой она была экономически выгодна государству.

В Социалистической России право в области природопользования и охраны окружающей среды развивалось главным образом применительно к отдельным природным ресурсам - земле, ее недрам, водам, лесам, атмосферному воздуху, животному миру.

Массив природноресурсового законодательства сложился в основном в период с 1970 по 1982 гг. включал Земельный кодекс РСФСР (1970 г.), Водный кодекс РСФСР (1972 г.), Кодекс РСФСР о недрах (1976 г.), Лесной кодекс РСФСР (1978 г.), Закон РСФСР «Об охране атмосферного воздуха» (1982 г.), Закон РСФСР «Об охране и использовании животного мира» (1982 г.)<sup>1</sup>.

Основное внимание в природноресурсовом законодательстве уделяли регулированию использования земель, вод, лесов, других природных ресурсов. За исключением закона «Об охране атмосферного воздуха», отношения по охране соответствующего природного объекта от загрязнения и других вредных воздействий регулировались фрагментарно, в общем виде. Это объясняется, по мнению М.М. Бринчука, тем, что в конце 1960-х - начале 1970-х годов, во время разработки и принятия перечисленных законов, проблема охраны окружающей среды от загрязнения в России не имела сегодняшней остроты, не была достаточно осознана высшими органами государства, в том числе Верховным Советом, и не являлась предметом достаточной научной разработки<sup>2</sup>.

Правда, в начале 1960-х годов в связи с повышением интенсивности вовлечения в хозяйственный оборот богатых природных ресурсов страны в период «развернутого строительства коммунизма» на национальном уровне была осознана необходимость установления системы мероприятий,

---

<sup>1</sup> Краснощеков Г. П. Становление экоправа в России // Известия Самарского научного центра РАН, 2012. – №2. – С.191-199.

<sup>2</sup> Бринчук Михаил Михайлович Эколого-правовой механизм: понятие и сущность // Астраханский вестник экологического образования, 2014. – №2 (28). – С.5-16.

направленных на охрану, использование и воспроизводство природных ресурсов. 27 октября 1960 г. был принят Закон РСФСР «Об охране природы в РСФСР».

Данный нормативный акт основан на принципе пообъектной охраны окружающей природной среды. Он содержал статьи по охране земель, недр, вод, лесов, животного мира, но заметной роли в регулировании охраны природы этот закон не сыграл. Он не содержал эффективных природоохранных мер, механизма обеспечения их выполнения и не предусматривал даже мер юридической ответственности за нарушение собственных положений.

В системе источников правового регулирования в этот период преобладали не законы, а подзаконные акты в виде Постановлений Правительства СССР и РСФСР, которые требовали наличие массы ведомственных правил и инструкций. В то время именно правительственные постановления, а не законы определяли некоторые комплексные подходы к регулированию природопользования и охраны окружающей среды как единого объекта<sup>1</sup>.

Таким образом, в сфере правового регулирования природопользования наметился переход от пообъектного регулирования к комплексному.

Забота об охране природы была признана на сессии Верховного Совета СССР в сентябре 1972 г. одной из важнейших государственных задач. При этом мероприятия по дальнейшему усилению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов поручали разработать Правительству СССР. Эти мероприятия впоследствии были предусмотрены не в законах, а в Совместном Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов»<sup>2</sup> от 29 декабря 1972 г. Наряду с требованиями о

---

<sup>1</sup> Бринчук М. М. Экологическое право в правовой системе // Астраханский вестник экологического образования, 2013. – №1 (23). – С.4-20.

<sup>2</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 7 – 14. – М. : Политиздат, 1972 – 1987.

развитии экологического нормирования, мониторинга окружающей среды, с другими мерами это Постановление предусмотрело необходимость обязательного планирования мероприятий по охране природы и природопользованию в системе государственных планов социального и экономического развития. План охраны природы, утвержденный соответствующим органом представительной власти, становился юридически обязательным.

Позже, 1 декабря 1978 г., было принято другое совместное постановление ЦК КПСС и СМ СССР - «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов»<sup>1</sup>.

С учетом роли, которая отводилась планированию как одному из главных инструментов регулирования общественных отношений в сфере природопользования, с целью его совершенствования Постановление предусматривало новую форму предпланового документа - территориальную комплексную схему охраны природы.

Усилия по обеспечению рационального природопользования и охраны природы, предпринимаемые на основе природоресурсового законодательства и правительственных постановлений, не давали, однако, ощутимого результата. В конце 1980-х годов ЦК КПСС и Правительство СССР поняли, что основными причинами резкого ухудшения окружающей природной среды являлись:

- 1) слабое правовое регулирование природопользования и охраны природы;
- 2) несовместимая организация государственного управления с контролем в этой сфере;

---

<sup>1</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 7 – 14. – М. : Политиздат, 1972 – 1987.

3) «остаточный» принцип финансирования природоохранной деятельности;

4) отсутствие у природопользователей экономических стимулов к рациональному использованию природных ресурсов и охране природы от загрязнения.

7 января 1988 г. ЦК КПСС и Совета Министров в СССР приняли Постановление «О коренной перестройке дела охраны природы в стране»<sup>1</sup>.

Это Постановление дало ряд существенных директив. Основные из них сводились к следующему:

1) консолидация государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды путем образования Государственного комитета СССР по охране природы на основе природно-ресурсных министерств и ведомств, которые дублировали друг друга;

2) совершенствования экономического механизма, обеспечивающего эффективное использование и охрану природных богатств путем регулирования платы за природные ресурсы и загрязнение окружающей среды;

3) подготовка проекта закона СССР «Об охране природы».

Случилось так, что применительно к России эти директивы предстояло выполнять уже в новых политических и социально-экономических условиях и фактически в новом государстве<sup>2</sup>.

Таким образом, можно констатировать, что на современном этапе охрана окружающей природной среды развивается как на федеральном, так и региональном уровне, причем субъектам Федерации предоставляются большие права в плане самостоятельного решения региональных проблем.

В то же время использование природных ресурсов является самостоятельным видом хозяйственной деятельности, воздействующим на

---

<sup>1</sup> Ерофеев Б.В. Советское экологическое право: Общая часть. М., 1988. – С. 73.

<sup>2</sup> Ермолаева А.Е. Государственное управление в области природопользования и охраны окружающей природной среды // Законодательство и экономика, 2011. – № 7. – С. 58-61.

окружающую природную среду и, следовательно, требующим применения природоохранных мер.

## **1.2. Нормативно правовые акты, регулирующие охрану окружающей среды в России**

Центральным звеном механизма правового регулирования охраны окружающей среды выступает действующее законодательство.

На сегодняшний день природоохранное законодательство нашей страны является одной из самых объемных и противоречивых отраслей права.

В нем содержится множество отсылочных норм, где наблюдается явное несоответствие между различными правовыми актами и нормами.

Объем нормативных актов, исходящих от президента, правительства, центральных органов исполнительной власти, намного превышает число законов, принимаемых парламентом. Исполнительная власть практически каждый из них подкрепляет своими актами, развивающими, уточняющими или изменяющими содержание предписаний самого закона. Сложилась такая обстановка, где в общем количестве эколого-правовых актов (а их тысячи) блок собственно законодательства оказался наименьшим.

В этой связи необходимо обеспечить полное соответствие всех иных актов законам и соблюдать оптимальное и содержательное соотношение между законами и подзаконными актами, причем подзаконные акты должны приниматься лишь в пределах правового поля, предоставленного самим законом.

Как справедливо отмечала Г.В. Выпханова, «с одной стороны, оно отражает объективные процессы, происходящие во всех сферах общества, учитывает общественные, частные, а также государственные потребности и интересы в правовом регулировании данных общественных отношений, а с другой стороны, является основой для правоприменительной деятельности, в том числе реализации и защиты прав граждан и других субъектов экологических правоотношений, исполнения ими возложенных обязанностей в данной сфере.

Законодательство является одним из важнейших условий осуществления органами исполнительной власти полномочий в процессе реализации ими функций экологического управления, обеспечивает возможность эффективного применения эколого-правовых мер и т.д.»<sup>1</sup>. Центральное место в правовом регулировании общественных отношений в сфере охраны окружающей среды принадлежит федеральному законодательству, устанавливающему правовые требования при осуществлении определенного вида деятельности.

Немаловажное место в системе нормативно-правового регулирования общественных отношений в сфере охраны окружающей среды принадлежит актам из смежных отраслей законодательства.

В частности, к ним следует отнести санитарно-эпидемиологическое и градостроительное законодательство, законодательство в области обеспечения промышленной безопасности, законодательство о техническом регулировании и т.д.

Кроме того, сфера общественных отношений в сфере охраны окружающей среды регулируется отдельными экологизированными нормами, содержащимися в основных отраслях законодательства (уголовном, административном, гражданском, информационном и др.) в той мере, в какой их нормативные правовые акты регулируют данные отношения.

Из большого количества нормативных правовых актов, содержащих требования в области охраны окружающей среды, следует подробно остановиться на исследовании административного законодательства, поскольку, как нам представляется, данный законодательный блок является основным в регулировании рассматриваемых отношений.

Данное исследование необходимо проводить не только посредством определения круга нормативных правовых актов, содержащих требования,

---

<sup>1</sup> Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития / Н. Г. Жаворонкова, В. Б. Агафонов, В. К. Быковский и др. – Норма, Инфра-М Москва, 2014. – С. 160.

которые предъявляются к участникам данных правоотношений, но и с последующим исследованием данных нормативных правовых актов на предмет наличия правовых механизмов их реализации, а также достаточности и эффективности регулирования рассматриваемых правоотношений в целом.

Кроме того, выявление теоретических закономерностей и особенностей правового регулирования охраны окружающей среды возможно только посредством исследования данной сферы общественных отношений с позиции существующих способов правового регулирования, к которым в соответствии с теорией права относятся юридические дозволения, предусматривающие предоставление участнику правовых отношений субъективных прав посредством совершения определенных действий, юридические обязывания совершить определенные действия, либо обязанности воздерживаться от определенных действий (юридические запреты).

Данный подход позволит оценить существующие способы правового регулирования данных общественных отношений с позиции эффективности обеспечения надлежащего исполнения предоставленных прав, возложенных обязанностей и соблюдения установленных запретов.

Правовую основу для регулирования общественных отношений в сфере охраны окружающей среды составляют базовые основополагающие нормы, закрепленные в статьях 9, 36, 42, 58, 71 и 72 Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>.

Конституция провозглашает право граждан на землю и другие природные ресурсы, закрепляет право каждого человека на благоприятную окружающую среду (экологическую безопасность) и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью. Она также определяет организационные и

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

контрольные функции высших и местных органов власти по рациональному использованию и охране природных ресурсов, устанавливает обязанности граждан по отношению к природе, охране ее богатств<sup>1</sup>.

Законы и кодексы в области охраны окружающей природной среды составляют правовую основу для всех правоотношений в сфере охраны окружающей среды. В их число входят Законы о земле, недрах, охране атмосферного воздуха, об охране и использовании животного мира и др.

Систему рассматриваемой сферы законодательства возглавляет Федеральный Закон Российской Федерации «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. №7 ФЗ<sup>2</sup>. В вопросах охраны природной среды нормы других законов не должны противоречить Конституции России и данному законодательному акту.

Действующий ныне Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (2002) значительно расширяет полномочия государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды.

Земельный кодекс РФ (2001 г.)<sup>3</sup> регламентирует охрану земель и защиту окружающей природной среды от возможного вредного воздействия при использовании земли. Основные правовые функции охраны земель: сохранение и повышение плодородия почв, сохранение фонда сельскохозяйственных земель. Экологическими нарушениями считаются порча, загрязнение, засорение и истощение земель. Кодекс регламентирует куплю-продажу земель и совершение других земельных сделок.

Водный кодекс Российской Федерации (1995 г.)<sup>4</sup> регулирует правовые Отношения в области рационального использования и охраны водных

---

<sup>1</sup> Бринчук М. М. Конституция РФ как фактор совершенства российского экологического законодательства // Пробелы в российском законодательстве, 2012. – №1. – С.161-162.

<sup>2</sup> Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 14.01.2002. – № 2. – ст. 133.

<sup>3</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.10.2001. – № 44. – ст. 4147.

<sup>4</sup> Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 05.06.2006. – № 23. – ст. 2381.

объектов, устанавливает ответственность за нарушение водного законодательства. Правовые нормы направлены на охрану вод от загрязнения, засорения и истощения.

Правовые основы охраны атмосферного воздуха отражены в Законе РФ об охране окружающей среды (2002)<sup>1</sup>, а также в законе «Об охране атмосферного воздуха» (1999)<sup>2</sup>. Важнейшими общими мероприятиями охраны воздушного бассейна являются установление нормативов предельно допустимых вредных воздействий (ПДК) и платы за выбросы в атмосферу загрязняющих веществ.

Закон Российской Федерации «О радиационной безопасности населения» (1995)<sup>3</sup> провозглашает принцип приоритета здоровья человека и окружающей природной среды при практическом использовании и эксплуатации объектов ионизирующих излучений. Правовая защита людей, вовлеченных в сферу использования ядерных и радиационных установок, радиоактивных веществ и др., гарантируется данным Законом.

Закон Российской Федерации «О недрах» (1992)<sup>4</sup> устанавливает правовые отношения при изучении, использовании и охране недр. К числу эколого-правовых нарушений, затрагивающих недра как часть природной среды, Закон в первую очередь относит их загрязнение.

Лесной кодекс Российской Федерации (2006)<sup>5</sup> закрепляет требования, предъявляемые к ведению лесного хозяйства. Основные правовые нормы направлены на использование леса как природного ресурса, воспроизводство лесов, охрану и защиту лесов и т. д.

---

<sup>1</sup> Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 14.01.2002. – № 2. – ст. 133.

<sup>2</sup> Об охране атмосферного воздуха: Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства РФ, 03.05.1999. – № 18. – ст. 2222.

<sup>3</sup> О радиационной безопасности населения: Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ (ред. от 19.07.2011) // Собрание законодательства РФ, 15.01.1996. – № 3. – ст. 141.

<sup>4</sup> О недрах: Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 26.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 06.03.1995. – № 10. – ст. 823.

<sup>5</sup> Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства РФ, 11.12.2006. – № 50. – ст. 5278.

Закон Российской Федерации «О животном мире» (1995)<sup>1</sup>. В нем содержатся эколого-правовые и административные нормы с учетом новых экономических отношений. Согласно закону к эколого-правовым нарушениям отнесены: незаконный лов рыбы, уничтожение редких и исчезающих животных и др.

Закон Российской Федерации «Об отходах производства и потребления» (1998)<sup>2</sup> определяет правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду.

Важнейшие экологические требования были отражены также в законе РФ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (1999)<sup>3</sup>, Федеральном законе «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (2011)<sup>4</sup> и др.

Указы и распоряжения Президента затрагивают широкий круг экологических вопросов. Особого внимания заслуживает Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года»<sup>5</sup>.

Стратегия является основой для формирования и реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности на федеральном, региональном, муниципальном и отраслевом уровнях.

Стратегической целью государственной экологической политики является поддержание целостности природных систем и их жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества,

---

<sup>1</sup> О животном мире: Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 24.04.1995. – № 17. – ст. 1462.

<sup>2</sup> Об отходах производства и потребления: Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 29.06.1998. – № 26. – ст. 3009.

<sup>3</sup> О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 05.04.1999. – № 14. – ст. 1650.

<sup>4</sup> Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2011 №23-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 28.11.2011. – № 48. – ст. 6724.

<sup>5</sup> О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 // Собрание законодательства Российской Федерации, 24.04.2017. – № 17. – ст. 2546.

улучшения здоровья населения и обеспечения экологической безопасности страны.

Для достижения цели необходимо решить следующие задачи:

- сохранение и восстановление природных систем, их биологического разнообразия и способности к саморегуляции как необходимого условия существования человеческого общества;
- обеспечение рационального и устойчивого природопользования и равного доступа к природным ресурсам ныне живущему и будущим поколениям;
- обеспечение благоприятного состояния окружающей среды как необходимого условия достойного качества жизни и здоровья населения.

Государственная экологическая политика базируется на следующих основных принципах:

- устойчивое развитие, предусматривающее равное внимание к его экономической, социальной и экологической составляющим, и признание невозможности развития человеческого общества при деградации природы;
- справедливое распределение благ для населения от использования природных ресурсов и доступа к ним;
- приоритетность для общества жизнеобеспечивающих функций биосферы по отношению к прямому использованию ее ресурсов;
- упреждающее действие, заключающееся в предотвращении негативных экологических последствий различных видов хозяйственной деятельности до их реализации, учет отдаленных экологических последствий;
- предосторожность, заключающаяся в отказе от хозяйственных и иных проектов, связанных с воздействием на природные системы, если его последствия непредсказуемы на современном этапе или прогнозируются недостаточно надежно;
- платность природопользования и возмещение ущерба населению и окружающей среде;

- приоритетность ресурсосбережения и рационального использования природных ресурсов при развитии производства;
- открытость экологической информации;
- участие гражданского общества, органов самоуправления и деловых кругов в подготовке, обсуждении, принятии и реализации решений в области охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Главной целью Концепции совершенствования государственной экологической политики является создание необходимых условий для реструктуризации и снижения антропогенного воздействия на окружающую среду до экологически допустимого уровня, поддержания жизнеобеспечивающих функций биосферы, охраны и воспроизводства природных ресурсов.

Нормативные акты природоохранных министерств и ведомств издаются по самым разнообразным вопросам рационального использования и охраны окружающей природной среды в виде постановлений, инструкций, приказов и т. д. Они считаются обязательными для других министерств и ведомств, физических и юридических лиц.

Нормативные решения местных административных органов (мэрий, сельских и поселковых органов) дополняют и конкретизируют действующие нормативно-правовые акты в области охраны окружающей природной среды.

В ходе проведенного нами анализа нормативно правовых актов в сфере охраны окружающей среды, было выявлено отсутствие понятия государственного управления в рассматриваемой сфере.

Так, целесообразно понимать под государственным управлением в сфере охраны окружающей среды деятельность государственных органов исполнительной власти федерального и регионального уровня, и их должностных лиц направленную на упорядочение общественных отношений, складывающихся в сфере охраны окружающей среды, в целях достижения и обеспечения благоприятной окружающей среды для человека и сохранения естественных экосистем и биологического разнообразия, а так же по

практическому воплощению стратегии экологической безопасности Российской Федерации.

Таким образом, эффективность реализации рассмотренных федеральных правовых актов в области охраны окружающей среды является необходимой предпосылкой не только для создания благоприятных условий жизни населения, проживающего на соответствующей территории, но и в контексте их соотношения друг с другом, что позволит нам определить основные направления совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере, а также обеспечить эффективное применение норм права.

### 1.3. Принципы международно-правовой охраны окружающей среды

Международные экологические проблемы должны решаться на общих принципах и правилах сотрудничества между суверенными государствами, подкрепляемых силой убеждения и переговорами.

Как уже отмечалось в практике международного природоохранения международно-правовые нормы, регулирующие отношения государств по поводу окружающей среды рассматриваются как обособленная совокупность норм, т.е. отрасль международного публичного права. Она сформировалась и развивается на основе и в полном соответствии с общепризнанными принципами международного права.

Для лучшего понимания действия международных природоохранных принципов, необходим глубокий анализ содержания принципов современного международного права. Они закреплены в общем виде в Уставе ООН<sup>1</sup>, а конкретизированы и дополнены в ряде других международно-правовых актов. Всего таких принципов можно выделить двенадцать.

1. Принцип запрещения применения силы или угрозы силой имеет давнюю историю становления. На многостороннем уровне и в виде юридической нормы идея отказа от применения вооруженной силы была реализована в договорах Версальской системы, Статуте Лиги Наций, Пакте Бриана-Келлога «Об отказе от войн в качестве орудия национальной политики»<sup>2</sup> 1928 г.

---

<sup>1</sup> Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами, Вып. XII. – М., 1956. – с. 14 – 47.

<sup>2</sup> Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. V. М., 1930. – С. 5-8.

В настоящее время запрет на применение силы или угрозы силой закреплен в Уставе ООН - универсальном договоре, что свидетельствует о превращении нормы многосторонней в норму универсальную<sup>1</sup>.

Объектом защиты принципа запрещения применения силы или угрозы силой являются общественные отношения, связанные с ненарушением мира, с соблюдением права сообщества, отдельного индивида на жизнь в ненасильственном мире, с запретом решать спорные вопросы с применением силы.

2. Принцип территориальной целостности государств, защищающий право государства на целостность и неприкосновенность его территории, является важнейшим средством обеспечения суверенитета государства.

Устав ООН (п.4 ст.2) запрещает применение силы против целостности территорий государств в виде вторжения, аннексии, оккупации, любых попыток расчленения государственной территории, если это не связано с применением международных санкций<sup>2</sup>.

«...Принцип начал свое формирование параллельно с образованием национальных государств на месте бывших феодальных княжеств, государств-городов и пр. Однако еще в течение долгого времени территория оставалась «призом», целью войн, в связи с чем трудно было говорить именно о наличии принципа, т.е. императива, обязательного для всех государств. Допуская применение силы, международное право тем самым допускало и законность территориальных приобретений...»<sup>3</sup>.

«Морально-политические нормы резолюций и деклараций Генеральной Ассамблеи ООН, резолюции и решения Совета Безопасности ООН также содержат ссылки на принцип и его согласованные на моральном уровне формулировки, идентичность которых свидетельствует о едином

---

<sup>1</sup> Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956. – С. 14-47.

<sup>2</sup> Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956. – С. 14-47.

<sup>3</sup> Бекашев К.А. Международное публичное право. Учебник. М.: Изд-во «Проспект», 5-е изд., перераб. и доп. - М.: 2009. - 58 с.

представлении о содержании принципа и практике его применения. Декларация принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. ст. IV которой, озаглавленная «Территориальная целостность государств», гласит, что «государства-участники будут равным образом воздерживаться от того, что бы не превращать территорию друг друга в объект военной оккупации или других прямых или косвенных мер применения силы в нарушение международного права или в объект приобретения с помощью таких мер или угрозы их осуществления. Никакая оккупация или приобретение такого рода не будут признаваться законными»<sup>1</sup>.

«...Международному праву известны случаи нарушения территориальной целостности государства в качестве санкции за совершение международного преступления; так, в результате второй мировой войны был установлен особый режим управления Западным Берлином, территория Германии была разделена на зоны, управляемые от имени четырех держав – участниц антигитлеровской коалиции».

3. Принцип нерушимости государственных границ определяет сотрудничество государств по установлению границ, их охране, решению спорных вопросов, в связи с границами. Значение отношений, связанных с границами, определяется тем, что они есть границы распространения государственного суверенитета, границы действия государственного правопорядка. Вопросы о границах занимают достаточно большое место в важнейших договорах современности, но им не уступают и те, что давно остались в истории. «...С давних времен считалось, что нарушение границы является поводом к законной войне»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Бирюков П.Н. Международное право. М.: Изд-во «Юрист», 2000. – С. 19.

<sup>2</sup> Бекашев К.А. Международное публичное право. Учебник. М.: Изд-во «Проспект», 5-е изд., перераб. и доп. - М.: 2009. – 62-62 с.

Воздушные, морские, сухопутные границы охраняются всей мощью государства, его дипломатическим аппаратом, а также его политическими союзническими договорами.

Объектом защиты принципа нерушимости государственных границ являются все виды сотрудничества государств по обеспечению их безопасности и защите – заключение договоров по их делимитации и демаркации, коллективная самооборона, разрешение пограничных споров и создание соответствующих механизмов реализации этого принципа.

4. Принцип всеобщего и полного разоружения под эффективным международным контролем начал свое становление с морально-этической идеи, проводником которой был князь М. Горчаков.

«Формирование принципа всеобщего и полного разоружения, как правовой нормы, началось с принятия конкретных договоров по разоружению, например, Протокола о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств 1925 г., а также с включения в Устав ООН статей о праве Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности ООН обращаться к государствам - членам с рекомендациями по поводу разоружения и регулирования вооружений. Такая же формулировка принципа в том виде, в каком он существует в настоящее время, сложилась из содержания преамбул практически всех договоров, конвенций, соглашений о конкретном разоружении. Особое значение среди них имеют универсальные, открытые для всех государств договоры»<sup>1</sup>.

Объектом защиты принципа разоружения являются общественные отношения, связанные с обеспечением безопасности государств, всей планеты, человечества, т.е. безопасности в самом широком смысле слова. Гонка вооружений, ее пагубные последствия связаны практически со всеми глобальными кризисными точками нынешнего этапа цивилизации – экологией, экономикой, правами человека.

---

<sup>1</sup> Бринчук М.М. Экологическое право. Учебник. М.: Изд-во «Норма», 1999. – С. 199.

5. Принцип мирного разрешения международных споров является функциональным принципом международного права. Он представляет собой совершенный метод, систему способов и механизмов, обеспечивающих мирное сотрудничество субъектов системы во всех областях.

«Источником принципа является Устав ООН. Конкретизация принципа, согласованное понимание и толкование его положений, а также соображения по поводу его развития предпринимаются через систему актов Генеральной Ассамблеи ООН, ее деклараций и резолюций, таких, как Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений государств 1970г., Манильская декларация о мирном разрешении международных споров, 1982г. и региональных актов.

Особенностью содержания принципа мирного разрешения международных споров, является входящий в его структуру достаточно обширный перечень способов мирного разрешения международных противоречий. Один только Устав ООН содержит их около десятка, например, переговоры, добрые услуги, посредничество – являющиеся традиционными, и новые – обращение к региональным органам, обследование»<sup>1</sup>.

6. Принцип суверенного равенства государств отражает основную черту и особенность международного права – наличие у его основных субъектов – государств качества суверенитета и в силу этого – равенство самих субъектов. Качество суверенитета, уникальное по своему характеру, является основой для классификации субъектов международного права и определения юридической природы и объема их правосубъектности; для установления только согласованной процедуры международного нормотворчества.

«Закрепляя формально-юридическое равенство участников правоотношений, баланс их взаимных прав и обязанностей, принцип не препятствует достижению фактического равенства, дающего преимущества

---

<sup>1</sup> Трунцевский Ю.В. Саввич Н.Е. Экологическое право. М.: ЦентрЮрИнфор, 2011. – С. 69.

слабейшему относительно данного объекта договора субъекту. Международное право поощряет создание режима преференций для слаборазвитых государств, оказание помощи жертвам катастроф.

Все эти отношения не противоречат установлениям принципа равенства государств, дополняя его требованиями общеправового принципа справедливости»<sup>1</sup>.

«...Ярко реализуются императивы принципа суверенного равенства государств в связи с проблемой допуска к использованию богатств, признаваемых общечеловеческим достоянием, - открытого моря, Антарктики, космоса. Их ресурсы используются, как отмечается в договорах, в интересах всего сообщества с учетом интересов прав и государств, пока не имеющих достаточных технических возможностей»<sup>2</sup>.

7. Принцип невмешательства во внутренние дела государств тесно связан с наличием у них суверенитета и основывается на одном из его элементов – независимости государства при осуществлении его внутренней функции. Устав ООН, положивший начало формулированию принципа в писанной форме, подтвердил существование практики невмешательства в дела государства, входящих в его внутреннюю компетенцию, хотя и ограничил круг субъектов вмешательства только органами ООН. В полной формулировке принцип существует в обычно-правовой форме. Принцип призван защищать внутреннюю функцию государства, что представляет собой один из аспектов полной и суверенной власти государства, осуществляемой им на своей территории, в пределах своих границ.

8. Принцип сотрудничества государств. Сотрудничество - единственный способ реализации государством своих интересов, так как ни одно из них не может выжить в условиях автаркии, экономической, политической изоляции.

---

<sup>1</sup> Черниченко С.В. Международное право: современные теоретические проблемы. М.: Изд-во «Международные отношения», 1999. – С. 96.

<sup>2</sup> Бекашев К.А. Международное публичное право. Учебник. М.: Изд-во «Проспект», 5-е изд., перераб. и доп. - М.: 2009. – 62-62 с.

Принцип сотрудничества является формой практической реализации всех остальных принципов международного права.

В соответствии с императивами принципа сотрудничества государства имеют право на выбор видов и форм сотрудничества, на отказ от сотрудничества, если это совместимо с международным правом, а так же если этого требуют интересы безопасности. В случаях, предусмотренных договорами, они могут иметь право на льготные режимы сотрудничества.

9. Принцип добросовестного выполнения международных обязательств является одним из базовых принципов системы всего международного права, обеспечивая стабильность международного правопорядка. Его основа – древнейшая обычно-правовая норма. «Наиболее полное выражение данный принцип получил в Венской конвенции о праве международных договоров 1969г.<sup>1</sup> и в ст. 38 Статута Международного суда ООН, где говорится о применении наряду с писанными также и обычно-правовых норм»<sup>2</sup>.

В настоящее время практика и доктрина единодушны в вопросе о том, что принцип имеет равное отношение ко всем нормам международного права независимо от формы их объектирования.

10. Принцип равноправия и самоопределения народов и наций – регулирует сотрудничество государств в одной из важнейших сфер развития цивилизации в целом. Народ, нация являются первоосновой, с которой связывается суверенитет государства и сам факт его существования. Не случайно Устав ООН первоначально апеллирует к воле народов, а затем государств. Тем не менее, утверждение нормы, защищающей права нации, относятся только к середине XX века, хотя сама правовая идея защиты нации относится к концу XVIII века.

Нарушения принципа устанавливаются в соответствии с международно-правовыми механизмами – в органах ООН в первую очередь, а к нарушителям применяются меры принуждения. Сформировалось

---

<sup>1</sup> Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996. – С. 2-8.

<sup>2</sup> Нешатаева Т.Н. Международные организации и право; новые тенденции в международном регулировании. М.: Изд-во «Дело», 1997. – С. 132.

понимание того, что требование деколонизации не должно использоваться в целях сепаратизма и расчленения государственной территории.

11. Принцип уважения прав и основных свобод человека. «...Его появление связывают с правовыми идеями и конституционными актами США, Франции и их идеологом аббатом Грегуаром, автором Декларации прав человека 1789 г., а в международно-правовом плане – с защитой жертв войны (XIX в.) и деятельностью Международной организации труда (начало XX века)»<sup>3</sup>.

12. Принцип международной защиты окружающей среды относится по времени возникновения к новейшим, послеуставным принципам международного права.

Начиная с середины XX века российская и зарубежная доктрина в лице большей части своих представителей сделала вывод о существовании отчетливой тенденции формирования принципа, обязывающего субъектов международного права защищать околоземное космическое пространство, в том числе окружающую среду внутри государственных границ, как часть единого природного комплекса планеты.

В настоящее время можно говорить о наличии основного принципа международного права, обязывающего государства сотрудничать по охране окружающей среды. В рамках международного права имеется обширный нормативный материал, регулирующий такое сотрудничество. Она представлена почти 300 международными договорами, защищающими отдельные регионы Земли, отдельные виды флоры и фауны, природные комплексы, а также создающими отдельные органы сотрудничества.

Важнейшим подтверждением существования принципа можно считать появление нового состава международного преступления против окружающей среды – экоцида. Составы его содержания в Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного воздействия на

---

<sup>3</sup> Тимошенко А.С. Формирование и развитие международного права окружающей среды. М.: Изд-во «Наука», 1986. – С. 73.

природную среду 1977г.<sup>1</sup> в Конвенции о запрещении обычного оружия неизбирательного действия. 1980 г., Протокол III<sup>2</sup>.

Принцип защиты окружающей среды, как и принцип уважения прав и основных свобод человека, связан с общечеловеческими ценностями, системообразующими факторами, обуславливающими существование самой цивилизации.

Обязанности, обусловленные принципом, корреспондируют перечисленным правам – государства обязаны сохранять окружающую среду внутри своих границ и за их пределами, нести ответственность в случае нанесения ущерба окружающей среде, добросовестно выполнять международные договоры, иными словами, как сказано в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН: «Нести историческую ответственность за сохранение окружающей среды перед нынешним и будущим поколением»<sup>1</sup>.

Все основные принципы международного права являются регуляторами правоотношений в сфере охраны и рационального использования окружающей человека среды. Вместе с тем международно-правовая охрана окружающей среды имеет свои специфические принципы, отражающие особенность международных отношений в сфере охраны окружающей среды.

«Как и любая другая отрасль права, международное экологическое право нуждается в определении основных направлений своей деятельности в сфере общественных экологических отношений, которые составляют предмет данной отрасли права. С целью достижения желаемого результата нельзя допускать стихийности, самовольства и непродуманности в процессе

---

<sup>1</sup> Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXIV. М., 1980. – С. 437-440.

<sup>2</sup> Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXVI. М., 1981. – С. 251-262.

<sup>1</sup> Повестка дня на XXI век. Конференция ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро. М.: «Социально-экологический союз», 1991. – С. 19.

участия в международном экологическом регулировании различных государств, организаций и т.д.»<sup>2</sup>.

Несмотря на разнообразие международных органов, деятельность которых связана с решением экологических проблем, все они руководствуются едиными принципами. Впервые принципы международного экологического права были сформулированы в 1972 году конференцией ООН по проблемам окружающей среды.

Формулирование принципов международного экологического права продолжила Всемирная хартия природы, которая была одобрена Генеральной Ассамблеей ООН и провозглашена в резолюции от 28 октября 1988 года.

Наиболее полно комплексный и взаимозависимый характер экологических процессов на Земле проявился в формулировании принципов Декларации по окружающей среде и развитию<sup>1</sup>, принятой Конференцией ООН, состоявшейся в Рио-де-Жанейро в июне 1992 года.

Международное экологическое право возникло относительно недавно, является формирующейся отраслью и продолжает развиваться (изменяться и дополняться) отражая появление новых условий. Анализируя вышеперечисленные документы и указанные в них положения, нужно подчеркнуть проблему недостаточно четкой и окончательной сформулированности принципов международного экологического права, что порождает другие правовые проблемы.

Исследуя положения, предложенные принятыми конвенциями и декларациями на различных этапах, логично будет выделить следующие основные принципы международного экологического права:

1. Окружающая среда – общая забота человечества. Смысл этого принципа заключается в том, что международное сообщество на всех уровнях может и должно совместно и в отдельности охранять окружающую среду. Этот принцип не является новым, он применяется в различных

---

<sup>2</sup> Ерофеев Б.В. Экологическое право России. Учебник. М.: МЦУНЛ, 1999. – С. 577.

<sup>1</sup> Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. М.: БЕК, 1996. – С. 135-138.

отраслях международного права (защита прав человека, международное трудовое право, международное гуманитарное право и т.д.). Применительно к охране окружающей среды рассматриваемый принцип закреплен во многих международных договорах. Например, преамбула Международной конвенции по регулированию китобойного промысла 1946 года гласит о том, что народы мира заинтересованы в сохранении для будущих поколений тех огромных естественных богатств, которые представляют собой стада китов. Преамбула Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 года признает, что морская среда и питаемые ею живые организмы имеют жизненное значение для человека и все люди заинтересованы в обеспечении управления этой средой таким образом, чтобы не ухудшалось ее качество и ресурсы<sup>1</sup>. Преамбула Африканской конвенции по сохранению природы и природных ресурсов 1968 года подчеркивает, что почва, воды, флора и фауна являются жизненно важным для человечества. Наконец, в преамбуле Конвенции о биологическом разнообразии 1992 года<sup>2</sup> подтверждается, что сохранение биологического разнообразия является общей задачей всего человечества.

2. Окружающая природная среда вне государственных границ является общим достоянием человечества.

Природные ресурсы за пределами действия национальной юрисдикции являются общим достоянием, и сохранение их и есть задача всех государств и народов; окружающая среда не подлежит национальному присвоению путем провозглашения на нее суверенитета, использования, оккупации, или любыми другими средствами. Данный принцип закреплен в Договоре о космосе 1967 года (ст. IX), Конвенции ООН по морскому праву 1982 года<sup>3</sup> (в

---

<sup>1</sup> Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (Москва - Вашингтон - Лондон - Мехико, 29 декабря 1972 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами, М., 1978 г. – вып. XXXII. – с. 540.

<sup>2</sup> Бюллетень международных договоров, 1996. – № 9. – С. 3-28.

<sup>3</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (UNCLOS) (заключена в г. Монтего-Бее 10.12.1982) (с изм. от 23.07.1994) // Собрание законодательства РФ, 1997. – № 48. – Ст. 5493.

отношении пространства и ресурсов морского дна за пределами континентального шельфа) (часть XI), Соглашении о деятельности государств на Луне и других небесных телах 1979 года (ст. 3)<sup>1</sup>.

3. Свобода исследования и использования окружающей среды и ее компонентов.

Все государства и международные межправительственные организации вправе без какой-либо дискриминации осуществлять правомерную мирную научную деятельность в окружающей среде. Этот принцип отражен в Договоре об Антарктиде 1959 года (ст. II), Договоре о космосе 1967 года (ст. 2), Конвенции ООН по морскому праву 1982 года (часть XIII), Соглашении Луны 1979 года (ст. 2) и др.

4. Рациональное использование окружающей среды.

Эксплуатация природных ресурсов должна осуществляться на максимально экономном и устойчивом уровне. Государства обязаны осуществлять эффективные мероприятия по воспроизводству и возобновлению природных ресурсов. Это предусмотрено, в частности, Конвенцией о рыболовстве и охране животных ресурсов открытого моря 1958 года; Конвенцией о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения 1973 года<sup>2</sup>; Конвенцией об охране мигрирующих видов животных 1979 года<sup>3</sup>.

5. Содействие международному сотрудничеству в исследовании и использовании окружающей среды.

Международные проблемы, связанные с сохранением окружающей среды, следует решать в духе сотрудничества всех стран на основе равноправия и взаимной выгоды, в целях предотвращения, уменьшения и

---

<sup>1</sup> Соглашение о деятельности государств на Луне и других небесных телах (принято резолюцией 34/68 Генеральной Ассамблеи ООН от 5 декабря 1979 года) // Ведомости ВС СССР, 1980. – № 44. – Ст. 588.

<sup>2</sup> Конвенция о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря, г. Женева, 29 апреля 1958 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1978. – Вып. XXXII. – С. 549-562.

<sup>3</sup> Конвенцией об охране мигрирующих видов животных, г. Бонн, 1979 г. // URL: [http://www.conventions.ru/view\\_base.php?id=41](http://www.conventions.ru/view_base.php?id=41)

устранения отрицательного воздействия на окружающую среду и воспроизводство природных ресурсов. Данный принцип является одним из основных принципов международно-правовой охраны окружающей среды и закреплен практически во всех договорах (например, в Конвенции об охране природы в южной части Тихого океана 1976 года, Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 года<sup>1</sup>, Конвенции ООН по морскому праву в 1982 года<sup>2</sup>.

6. Взаимозависимость охраны окружающей среды, мира, развития, обеспечение прав человека и фундаментальных свобод.

Еще на первой Конференции ООН по правам человека 1968 года международное сообщество признало взаимозависимость мира и прав человека. Позже Генеральная Ассамблея в своей резолюции 37/199 от 18 декабря 1982 года также провозгласила взаимозависимость мира, развития и прав человека. В первом Принципе Декларации Рио-де-Жанейро – 1992 г. по окружающей среде и развитию гласит: забота о человеке является центральным звеном в деятельности по обеспечению устойчивого развития. Люди имеют право жить в добром здравии и плодотворно трудиться в гармонии с природой. Принцип 25 провозглашает мир, развитие и охрану окружающей среды взаимозависимыми и неразделимыми<sup>3</sup>. Данный принцип закреплен также во Всеобщей декларации прав человека 1948 года (ст.3)<sup>4</sup> и Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года (ст. 6)<sup>5</sup>.

7. Предосторожный подход к окружающей среде.

---

<sup>1</sup> Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики (Канберра, 20 мая 1980 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1984. – Вып. XXXVII. – С. 383-395.

<sup>2</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (UNCLOS) (заключена в г. Монтего-Бее 10.12.1982) (с изм. от 23.07.1994) // Собрание законодательства РФ, 1997. – № 48. – Ст. 5493.

<sup>3</sup> Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. М.: БЕК, 1996. – С. 135-138.

<sup>4</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета, 05.04.1995. – № 67.

<sup>5</sup> "Международный пакт о гражданских и политических правах" (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости Верховного Совета СССР, 1976 г. – № 17. – ст. 291.

Недостаток научных результатов не может являться причиной для отсрочки принятия существенных мер по недопущению нанесения ущерба окружающей среде. Этот принцип закреплен в Принципе 15 Декларации Рио-де-Жанейро 1992 года в следующей редакции: в целях защиты окружающей среды государства в зависимости от своих возможностей широко применяют принцип предосторожности. В тех случаях, когда существует угроза серьезного или необратимого ущерба, отсутствие полной научной уверенности не используется в качестве предлога или отсрочки принятия эффективных с точки зрения затрат мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды. Согласно ст. 6 Соглашения об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими 1995 г. государства широко применяют предосторожный подход к сохранению трансграничных запасов рыбы и запасов далеко мигрирующих рыб, управлению ими и их использованию, с тем чтобы сохранить морские ресурсы и защитить морскую среду<sup>1</sup>. В соответствии со ст. 3 Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992г. сторонам следует принимать предупредительные меры в целях прогнозирования, предотвращения или сведения к минимуму причин изменения климата и смягчения его отрицательных последствий. Данный принцип отражен также в п. 5 ст. 2 Конвенции по охране и использованию трансграничных водных путей и международных озер 1992 г.<sup>2</sup>, п. 2 ст. 3 Конвенции по охране морской среды северно-восточной части Атлантического океана 1992 г.

## 8. Право на развитие.

---

<sup>1</sup> О ратификации Соглашения об осуществлении положений Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими: Федеральный закон от 26.04.1997 № 69-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 1997 г. – № 17. – ст. 1914.

<sup>2</sup> Конвенция по охране и использованию трансграничных водных путей и международных озер 1992 г. // Бюллетень международных договоров, 1996. – № 9. – С. 3-28.

Этот принцип предусматривает, чтобы право на развитие было тесно связано с охраной окружающей среды. Он четко изложен в Принципе 3 Декларации Рио-де-Жанейро 1992г.: право на развитие должно соблюдаться таким образом, чтобы адекватно удовлетворялись потребности нынешнего и будущих поколений в области развития и окружающей среды<sup>1</sup>. Данный принцип отражен также в Декларации ООН по праву развития 1986 г. и Венской декларации и программе развития, принятых на Всемирной конференции ООН по правам человека 1993 г.

#### 9. Предотвращение вреда.

В соответствии с данным принципом все государства должны идентифицировать и оценивать вещества, технологии, производство и категории активности, которые влияют или могут влиять существенным образом на окружающую среду. Они обязаны систематически исследовать, регулировать или управлять ими в целях предотвращения нанесения вреда окружающей среде или его существенного уменьшения. Содержание этого принципа в полной мере раскрыто в ст. II Всемирной хартии природы, одобренной XXXVII сессией Генеральной Ассамблеи ООН в 1982 г. Деятельность способная оказывать вредное воздействие на природу, должна контролироваться, и следует использовать наиболее подходящую технологию, которая может уменьшить масштабы опасности или других вредных последствий для природы развития на природу следует проводить достаточно заблаговременно, и если принято решение о проведении такой деятельности, она должна осуществляться.

Принцип предотвращения вреда закреплён в п. «с» ст. 7 и п. «в» ст. 8 Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г.<sup>2</sup>, в ст. 7 Принципов и Правил ЮНЕП по охране окружающей среды от шумового загрязнения и

---

<sup>1</sup> Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. М.: БЕК, 1996. – С. 135-138.

<sup>2</sup> Бюллетень международных договоров, 1996. № 9. – С. 3-28.

сбросов загрязненных вод, утвержденных Советом управляющих ЮНЕП в 1987 году<sup>1</sup>.

#### 10. Предотвращение загрязнения окружающей среды.

Государства должны предпринять, индивидуально или коллективно, все меры, необходимые для предотвращения, уменьшения и контроля за загрязнением любых компонентов окружающей среды в частности, от радиоактивных, токсичных и других вредных веществ. Для этих целей государства обязаны использовать применяемые на практике меры. Данный Принцип закреплен во многих международных договорах, в частности, в Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 года, Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 года, Конвенции по предотвращению загрязнения Средиземного моря 1976 года, Конвенции по предотвращению загрязнения Рейна химическими веществами 1976 года.

#### 11. Ответственность государств.

Согласно этого принципа любое государство несет политическую или материальную ответственность в рамках своих обязательств, предусмотренных договорными или другими нормами международного права в области охраны окружающей среды. Данный принцип закреплен в Принципе 13 Декларации Рио-де-Жанейро 1992 г., который обязывает государства сотрудничать в целях разработки дополнительных международно-правовых норм, касающихся ответственности за негативные последствия экологического ущерба, причиняемого деятельностью, которая ведется под их юрисдикцией и контролем, районам, находящимся за пределами их юрисдикции.

Принцип ответственности государств в четкой форме отражен также в ст. 12 Конвенции по предотвращению загрязнения Средиземного моря 1976

---

<sup>1</sup> Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1988. – Вып. XXXXI. – С. 235-255.

года<sup>1</sup>, в п. 2 ст. 139 и п. 1 ст. 235 Конвенции ООН по морскому праву 1982 года<sup>2</sup>.

Помимо политической и материальной ответственности государства несут гражданско-правовую ответственность за причинение вреда окружающей среде его физическим или юридическими лицами или лицами, действующими под его юрисдикцией и контролем. Этот вид ответственности предусмотрен в Принципе 13 Декларации Рио-де-Жанейро 1992 г., ст. 3 Лондонского протокола 1992 г. к Конвенции о гражданской ответственности за загрязнение нефтью 1969 г.<sup>3</sup>, п. 7 ст. 2 Конвенции о гражданской ответственности за ущерб, нанесенный окружающей среде опасными веществами 1993 г., п. 1 ст. IV Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами 1972 г.<sup>4</sup>, ст. 3 Конвенции об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии 1960 г.<sup>5</sup>, п. «к» ст. 1 Конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 г.<sup>6</sup> и др.

Государства согласно принципа должны разрабатывать национальные законы, касающиеся ответственности за ущерб, наносимый жертвам загрязнения и других видов экологически вредной деятельности, и компенсации такого ущерба.

---

<sup>1</sup> Конвенции по предотвращению загрязнения Средиземного моря 1976 года // Собрание законодательства РФ, 1997. – № 49. – ст. 6433.

<sup>2</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (UNCLOS) (заключена в г. Монтего-Бее 10.12.1982) (с изм. от 23.07.1994) // Собрание законодательства РФ, 1997. – № 48. – Ст. 5493.

<sup>3</sup> Международная конвенция о создании Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1992 года (дополнение к Международной конвенции о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1969 года) (с изменениями от 27.11.1992) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1977. – Вып. XXXI. – С. 97-106.

<sup>4</sup> Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами (Принята резолюцией 2777 (XXVI) Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1971 года) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1974. – Вып. XXIII. – С. 497-623.

<sup>5</sup> Конвенция об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии, г. Париж, 29 июля 1960 года // Ведомости ВС СССР, 1962. – № 42. – Ст. 431.

<sup>6</sup> Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб, г. Вена, 21 мая 1963 года // Ведомости ВС СССР, 1964. – № 21. – Ст. 276.

12. Отказ от иммунитета от юрисдикции международных или иностранных судебных органов.

Любой иммунитет от судебного разбирательства в соответствии с национальным законодательством или международным правом неприменим в отношении обязательств, возникающих в силу положений ряда конвенций в области охраны окружающей среды. Иными словами, государства не могут ссылаться на иммунитет в отношении судебного разбирательства деликтов, подпадающих под действие соответствующих норм международного экологического права. Этот принцип сформулирован в нескольких договорах гражданско-правового содержания. В частности, он отражен в п. «е» ст. 13 Парижской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1960 г.<sup>1</sup>, п. 3 ст. X Венской конвенции о гражданской ответственности операторов ядерных судов<sup>2</sup> 1963 г.

---

<sup>1</sup> Конвенция об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии, г. Париж, 29 июля 1960 года // Ведомости ВС СССР, 1962. – № 42. – Ст. 431.

<sup>2</sup> Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб, г. Вена, 21 мая 1963 года // Ведомости ВС СССР, 1964. – № 21. – Ст. 276.

## **ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **2.1. Государственное управление в сфере охраны окружающей среды**

Создание эффективной системы органов государственного экологического управления является одним из ключевых направлений деятельности государства в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, что неоднократно подчеркивалось в основных руководящих документах, определяющих основные направления развития экологического законодательства на долгосрочную перспективу.

Например, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р<sup>1</sup>, отмечалось, что переход к инновационному социально ориентированному типу развития невозможен без формирования в России институциональной среды, характеризующейся эффективностью государственного управления и местного самоуправления.

В Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года<sup>2</sup>, утвержденных Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г., также подчеркивалась необходимость решения главной задачи достижения

---

<sup>1</sup> О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»): Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 10.02.2017) // Собрание законодательства РФ, 24.11.2008. – № 47. – ст. 5489.

<sup>2</sup> Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012) // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_129117/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129117/)

стратегической цели государственной политики в области экологического развития - формирование эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, предусматривающей взаимодействие и координацию деятельности органов государственной власти.

Современное государственное управление в области охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности является составной частью государственного управления в целом, роль которого в данной сфере определяется значением государственных органов в механизме охраны окружающей среды, поскольку «именно органы государственной власти обладают специальными правовыми и административными средствами для обеспечения реализации требований экологического законодательства»<sup>1</sup>, при этом «созданная в сфере охраны окружающей среды многоуровневая структура государственного управления, сформированная на основе сочетания нескольких подходов к определению компетенции и полномочий органов управления, складывалась под одновременным влиянием различных факторов, среди которых важную роль играют принципы федерализма, положенные в основу разграничения предметов ведения между центром и регионами»<sup>2</sup>.

Последние изменения системы и структуры федеральных органов государственной власти, принятые в реализацию положений Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»<sup>3</sup>, в настоящее время также свидетельствуют о начале проведения комплексных мероприятий организационно-правового характера, направленных на

---

<sup>1</sup> Ермолаева А.Е. Государственное управление в области природопользования и охраны окружающей природной среды // Законодательство и экономика, 2011. – № 7. – С. 58.

<sup>2</sup> Васильева М.И. О совершенствовании системы и структуры органов государственного экологического управления (к предложениям о создании федерального агентства по охране окружающей среды) // Экологическое право, 2016. – № 5. – С. 24.

<sup>3</sup>Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 // Собрание законодательства Российской Федерации, 07.05.2012 г. – № 19. – ст. 2338.

совершенствование системы государственного управления, вместе с тем в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности организация системы специально уполномоченных государственных органов управления остается крайне низкой.

Как справедливо отмечал М.М. Бринчук, «в последние годы система центральных органов федеральной исполнительной власти в области природопользования и охраны окружающей среды неоднократно изменялась, причем не в сторону ее совершенствования. Решения, принимаемые по вопросам развития системы таких органов, основывались не на идеях целесообразности, обеспечения последовательного решения задач рационального природопользования и охраны природы, а исходя преимущественно из интересов ведомств, руководствуясь политическими соображениями»<sup>1</sup>.

Существующая система органов государственной власти, осуществляющих управление в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами, согласно статье 36 Закона Российской Федерации «О недрах»<sup>2</sup> включает:

во-первых, органы общей компетенции, к которым следует отнести Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации;

во-вторых, органы специальной компетенции, к числу которых относится федеральный орган управления государственным фондом недр, органы государственного горного надзора, а также исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно статье 80 Конституции Российской Федерации<sup>3</sup> Президент Российской Федерации осуществляет государственное управление

---

<sup>1</sup> Бринчук М. М. Экологическое право: учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: Юристъ, 1998. – С 214.

<sup>2</sup> О недрах: Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 26.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 06.03.1995. – № 10. – ст. 823.

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

отношениями недропользования посредством издания соответствующих указов, распоряжений и поручений Правительству Российской Федерации о выполнении соответствующих программ в области государственного геологического изучения недр и государственного регулирования отношений недропользования.

Некоторые вопросы недропользования применительно к обеспечению национальной безопасности отражены в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2012 г. № 683<sup>1</sup>, согласно которой устойчивое обеспечение спроса достаточным количеством энергоносителей стандартного качества, эффективное использование энергоресурсов путем повышения конкурентоспособности отечественных производителей, предотвращение возможного дефицита топливно-энергетических ресурсов, создание стратегических запасов топлива, резервных мощностей и комплектующего оборудования, обеспечение стабильности функционирования систем энерго и теплоснабжения признаются в качестве основных направлений обеспечения энергетической безопасности.

Помимо этого, согласно Конституции Российской Федерации<sup>2</sup> Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, что нашло свое отражение в принципах организации системы органов государственного экологического управления специальной компетенции, закрепленных в Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной

---

<sup>1</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // Собрание законодательства РФ, 04.01.2016. – № 1 (часть II) . – ст. 212.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

власти»<sup>1</sup>, а также Указе Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>2</sup>, основанных на разделении функций между федеральными министерствами, в задачу которых входят функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности, федеральными службами, осуществляющими функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также федеральными агентствами, осуществляющими в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

В свою очередь, Правительство Российской Федерации на основании статей 71, 72, 110-117 Конституции Российской Федерации<sup>3</sup> и в соответствии с положениями статьи 18 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>4</sup>, а также иными федеральными законами и указами Президента Российской Федерации осуществляет управление государственным фондом недр на территории Российской Федерации, в том числе обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской

---

<sup>1</sup>О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 28.09.2017) // Собрание законодательства РФ, 15.03.2004. – № 11. – ст. 945.

<sup>2</sup>О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 28.05.2012. – № 22. – ст. 2754.

<sup>3</sup>Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

<sup>4</sup>О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 22.12.1997. – № 51. – ст. 5712.

Федерации, а также координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

Применительно к сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами следует выделить властно-распорядительные, регулятивные, планирующие и организационные функции Правительства Российской Федерации, осуществляемые либо по отношению к специально уполномоченным федеральным органам государственной власти, на которые возложены государственные полномочия в сфере регулирования отношений недропользования, и управления государственным фондом недр, либо осуществляемые Правительством Российской Федерации самостоятельно<sup>1</sup>.

Например, властно-распорядительные функции выражаются в самостоятельном регулировании Правительством Российской Федерации отдельных отношений в сфере управления государственным фондом недр. Так, согласно пункту 1 статьи 10.1 Закона Российской Федерации «О недрах»<sup>2</sup> основаниями возникновения права пользования участками недр является решение Правительства Российской Федерации, принятое для целей захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов.

Регулятивные и планирующие функции Правительства Российской Федерации реализуются посредством реализации специальных постановлений и распоряжений, регулирующих отношения в сфере недропользования, а также по вопросам принятия и исполнения долгосрочных государственных целевых программ в сфере развития и государственной поддержки недропользования.

---

<sup>1</sup> Каримов Д.А., Малюхин Д.М. Государственное управление в области природопользования и охраны окружающей среды // Административное и муниципальное право, 2012. – №9.

<sup>2</sup> О недрах: Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 26.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 06.03.1995. – № 10. – ст. 823.

Так, применительно к сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами на Правительство Российской Федерации возложены такие регулятивные полномочия, как определение порядка установления и изменения границ участков недр, предоставленных в пользование, порядка подготовки, согласования и утверждения технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами, порядка проведения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в порядке проведения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, порядка предоставления недропользователями государственной отчетности в федеральный и территориальный фонды геологической информации, порядка отнесения объектов пользования недрами к особо охраняемым геологическим объектам, имеющим научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение.

Среди принятых Правительством Российской Федерации программных документов следует выделить Стратегию развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 1039-р<sup>1</sup>, определяющую основные направления развития геологической отрасли Российской Федерации в условиях интенсификации процессов глобализации, обострения конкуренции на международных рынках минерального сырья и сервисных услуг в области геологоразведочного производства, Энергетическую стратегию России на период до 2030 года, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г.

---

<sup>1</sup> Об утверждении Стратегии развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 21.06.2010 № 1039-р // Собрание законодательства Российской Федерации, 2010 г. – № 26. – ст. 3399.

№ 1715-р<sup>1</sup>, определяющую основные направления государственной энергетической политики и стратегии в сфере управления государственным фондом недр и охраны окружающей среды в результате негативного воздействия топливно-энергетического комплекса, а также Основы государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2003 г. № 494-р<sup>2</sup>, установившие цели, принципы и задачи государственного регулирования соответствующих видов деятельности, а также направления совершенствования системы управления минерально-сырьевым комплексом и государственным фондом недр России.

В свою очередь, организационные функции в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами осуществляются Правительством Российской Федерации посредством закрепления за специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти регулятивных, исполнительно-распорядительных и надзорных полномочий.

Согласно статье 36 Закона Российской Федерации «О недрах»<sup>3</sup> к органам специальной компетенции относятся федеральный орган управления государственным фондом недр, органы государственного горного надзора, а также исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, вместе с тем проведенный анализ полномочий данных органов показывает, что вопросам охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами не уделяется должного внимания.

---

<sup>1</sup> Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009 № 1715-р // Собрание законодательства Российской Федерации, 2009 г. – № 48. – ст. 5836

<sup>2</sup> Об утверждении Основ государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21.04.2003 № 494-р // Собрание законодательства Российской Федерации, 2003 г. . – № 17 . – ст. 1637.

<sup>3</sup>О недрах: Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 26.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 06.03.1995. – № 10. – ст. 823.

Например, согласно Положению о Министерстве природных ресурсов и экологии, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404<sup>1</sup>, среди полномочий министерства в сфере регулирования отношений охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами следует отнести только:

- определение порядка и условий использования геологической информации о недрах, являющейся государственной собственностью, а также порядка представления государственной отчетности предприятиями, осуществляющими разведку месторождений и добычу полезных ископаемых, в федеральный и территориальные фонды геологической информации (п. 5.2.6);
- требований к составу и содержанию документов, касающихся оценки техногенного воздействия на окружающую среду (п. 5.2.22);
- порядка организации и осуществления государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга) (п. 5.2.55);
- порядка осуществления добычи подземных вод (для технологического обеспечения водой) пользователями недр, осуществляющими разведку и добычу полезных ископаемых или по совмещенной лицензии геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых, в границах предоставленных им горных отводов на основании утвержденного технического проекта для собственных нужд (5.2.56.2).

Ряд полномочий в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами, прямо закрепленных за Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации действующим законодательством, в Положении вообще не указывается (например, полномочие по разработке порядка осуществления

---

<sup>1</sup> О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 29.05.2008 № 404 // Собрание законодательства Российской Федерации, 2008 г. – № 22. – ст. 2581

государственного мониторинга состояния недр, несмотря на то, что Положение о порядке осуществления государственного мониторинга состояния недр Российской Федерации было утверждено приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 21 мая 2001 г. № 433)<sup>1</sup>.

В свою очередь, к полномочиям Федерального агентства по недропользованию применительно к сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами согласно Положению, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 293<sup>2</sup>, следует отнести:

- организацию экспертизы проектов геологического изучения недр (п.5.2.2);
- проведение в установленном порядке геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр (п. 5.2.3);
- проведение государственной экспертизы информации о разведанных запасах полезных ископаемых, геологической, экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр (п. 5.2.5);
- принятие, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр (п. 5.3.10);
- рассмотрение и согласование проектной и технической документации на разработку месторождений полезных ископаемых (п.5.3.13).

---

<sup>1</sup>Об утверждении Положения о порядке осуществления государственного мониторинга состояния недр Российской Федерации: Приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 21.05.2001 № 433 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2001 г. – № 33.

<sup>2</sup> Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию: Постановление Правительства Российской Федерации от 17.06.2004 № 293 // Собрание законодательства Российской Федерации, 2004 г. – № 26. – ст. 2669.

Реализация указанных полномочий, с одной стороны, представляется очень важным в обеспечении охраны окружающей среды и экологической безопасности при пользовании недрами, особенно на стадии подготовки проектной документации на право пользования недрами, вместе с тем учитывая тот факт, что Федеральное агентство по недропользованию является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования, ряд полномочий, закрепленных за агентством, представляется несоразмерным ее основным задачам.

Например, полномочие агентства по принятию, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр, корреспондируется со статьей 56 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>1</sup>, в соответствии с которой при нарушении природоохранных требований деятельность, осуществляемая с нарушением указанных требований, может быть ограничена, приостановлена или прекращена в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, а также с частью 2 статьи 20 Закона Российской Федерации «О недрах»<sup>2</sup>, в соответствии с которым право пользования недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено органами, предоставившими лицензию, в случаях возникновения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами, нарушения пользователем недр существенных условий лицензии (например, условий выполнения установленных законодательством, стандартами

---

<sup>1</sup> Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 14.01.2002. – № 2. – ст. 133.

<sup>2</sup> О недрах: Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 26.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 06.03.1995. – № 10. – ст. 823.

(нормами, правилами) требований по охране недр и окружающей среды, безопасному ведению работ, или условий снижения содержания взрывоопасных газов в шахте, угольных пластах и выработанном пространстве до установленных допустимых норм при добыче (переработке) угля (горючих сланцев) (пп. 9, 9.1 ст. 11 Закона Российской Федерации «О недрах»), систематического нарушения пользователем недр установленных правил пользования недрами или в случае возникновения чрезвычайных ситуаций (стихийные бедствия, военные действия и другие).

Вместе с тем необходимо отметить, что Закон Российской Федерации «О недрах» не определяет, в каких случаях применяется процедура прекращения права пользования недрами, а в каких - процедуры ограничения или приостановления.

В соответствии с Административным регламентом Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр, утвержденным приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 29 сентября 2009 г. № 315<sup>1</sup>, результатом исполнения государственной функции по осуществлению принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном

---

<sup>1</sup>Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр: Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 29.09.2009 № 315 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2010 г. – № 10.

прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр, является одно из следующих решений:

- прекращение права пользования недрами и снятие с государственного учета лицензии;
- приостановление права пользования недрами; -ограничение права пользования недрами;
- направление в адрес владельца лицензии уведомления о нарушении им условий лицензии, законодательства о недрах и возможном досрочном прекращении права пользования недрами при не устранении в установленный срок указанных нарушений;
- принятие к сведению информации об устранении нарушений и прекращение процедуры досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами конкретного участка.

Анализируя данный административный регламент, следует отметить, что существующий в настоящее время порядок, в соответствии с которым принятие решения о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами конкретного участка непосредственно зависит от решения Федерального агентства по недропользованию (его территориального органа) не вполне соотносится с концепцией системы государственного управления, установленной Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>1</sup>, в соответствии с которыми в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, при этом федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению

---

<sup>1</sup> О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 28.09.2017) // Собрание законодательства РФ, 15.03.2004. – № 11. – ст. 945.

государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

Согласно Положению о Федеральном агентстве по недропользованию, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 293<sup>1</sup>, Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования, вместе с тем, например, принятие решения о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр по инициативе государства при выявлении нарушений требований законодательства о недрах (п. 2, 3, 5 и 8 ч. 2 ст. 20 Закона Российской Федерации «О недрах»<sup>2</sup>) по своей правовой природе является не государственной услугой, а мерой государственного воздействия, направленного на соблюдение пользователем недр условий пользования недрами, а также обеспечения рационального использования и охраны недр, вследствие чего данное полномочие было бы целесообразно возложить на Федеральную службу по надзору в сфере природопользования.

С другой стороны, согласно подпункту «г» пункта 5 Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>3</sup> федеральное агентство не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию: Постановление Правительства Российской Федерации от 17.06.2004 № 293 // Собрание законодательства Российской Федерации, 2004 г. – № 26. – ст. 2669.

<sup>2</sup> О недрах: Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 26.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 06.03.1995. – № 10. – ст. 823.

<sup>3</sup> О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 28.09.2017) // Собрание законодательства РФ, 15.03.2004. – № 11. – ст. 945.

В рассматриваемом случае полномочие по досрочному прекращению, приостановлению, ограничению права пользования участками недр, права пользования недрами закреплено за Федеральным агентством по недропользованию согласно пункту 5.3.10 Положения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 293<sup>1</sup>, вследствие чего следует сделать совокупный вывод об отсутствии противоречий между рассматриваемыми нормативными правовыми актами.

Основные полномочия в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в настоящее время возложены законодательством о недрах на органы государственного горного надзора, которыми являются Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и ее территориальные органы, являющиеся органами государственного геологического надзора, а также Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору и ее территориальные органы, являющиеся органами государственного горного надзора.

Согласно Положению о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400<sup>2</sup>, к основным полномочиям службы в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами следует отнести:

- осуществление надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр (п. 5.1.3);
- выдачу в установленном порядке разрешения на

---

<sup>1</sup> Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию: Постановление Правительства Российской Федерации от 17.06.2004 № 293 // Собрание законодательства Российской Федерации, 2004 г. – № 26. – ст. 2669.

<sup>2</sup> Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370: Постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 400 // Собрание законодательства Российской Федерации, 11.08. 2004 г. – № 32. – ст. 3347.

- выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду (за исключением радиоактивных веществ), вредные физические воздействия на атмосферный воздух (при сжигании попутного нефтяного газа) (п.5.3.15);
- создание объектов размещения отходов в пределах своей компетенции (в случае обращения с отходами горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств) (п.5.3.18);-утверждение нормативов образования отходов и лимиты на их размещение, установление нормативов на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух (в случае обращения с отходами горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, а также при сжигании попутного нефтяного газа) (п.5.5.9);
- ведение государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и вредное воздействие на атмосферный воздух (при сжигании попутного нефтяного газа) (п. 5.5.10);
- организацию и проведение в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, государственной экологической экспертизы федерального уровня (п.5.5.12).

В свою очередь, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору согласно Положению, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401<sup>1</sup>, являясь уполномоченным органом в области промышленной безопасности (органом федерального государственного надзора в области промышленной безопасности), а также органом государственного горного надзора, осуществляет контроль и надзор:

- за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных

---

<sup>1</sup>О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору: Постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 401 // Российская газета, 11.08.2004 г. – № 170.

производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах (п. 5.3.1.5);

– за соблюдением требований пожарной безопасности на подземных объектах и при ведении взрывных работ (п.5.3.1.8);

– за соблюдением требований технических регламентов в установленной сфере деятельности (п.5.3.1.20) и т.д.

Помимо этого, во исполнение статей 37,38 Закона Российской Федерации «О недрах»<sup>1</sup> постановлениями Правительства Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 293<sup>2</sup> и от 2 февраля 2010 г. № 39<sup>3</sup> были утверждены Положение о государственном надзоре за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр и Положение о государственном надзоре за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами. Названные положения устанавливают порядок проведения государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, а также определяют органы, осуществляющие государственный геологический надзор и государственный надзор за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами, их полномочия, права, обязанности и порядок работы.

Вместе с тем, несмотря на детальную регламентацию полномочий Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, действующая система и структура органов специальной компетенции, осуществляющих государственное управление в сфере охраны

---

<sup>1</sup> О недрах: Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 26.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 06.03.1995. – № 10. – ст. 823.

<sup>2</sup> Об утверждении Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр: Постановление Правительства Российской Федерации от 12.05.2005 № 293 // Собрание законодательства Российской Федерации, 2005 г. – № 20. – ст. 1885.

<sup>3</sup> Об утверждении Положения о государственном надзоре за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами, и о внесении изменений в Положение о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр: Постановление Правительства Российской Федерации от 02.02.2010 № 39 // Собрание законодательства Российской Федерации, 2010 г. – № 6. – ст. 651.

окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, остается малоэффективной.

Во многом это связано с тем, что законодательство о недрах фактически искусственно ограничивает круг исполнительных органов государственной власти, осуществляющих государственные полномочия в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. В частности, согласно статье 36 Закона Российской Федерации «О недрах»<sup>1</sup> из уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, помимо федерального органа управления государственным фондом недр, названы лишь органы государственного горного надзора, вместе с тем иные уполномоченные Правительством Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственные функции охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, в законе указаны.

Например, отдельными функциями государственного управления в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами обладает Министерство энергетики Российской Федерации (по утверждению порядка составления топливно-энергетических балансов субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (п. 4.2.14.5), форм представления в обязательном порядке информации в государственную информационную систему топливно-энергетического комплекса и требования к заполнению этих форм (п. 4.2.14.10), требований к технологиям информационного взаимодействия в интеграционном сегменте государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса, в том числе к форматам представления информации в рамках этого сегмента (п.4.2.14.11), порядка сбора, обработки информации для включения в государственную информационную систему топливно-энергетического комплекса, хранение такой информации,

---

<sup>1</sup> О недрах: Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 26.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 06.03.1995. – № 10. – ст. 823.

обеспечение доступа к ней, ее предоставления и распространения (п. 4.4.22), а также утверждения нормативов технологических потерь углеводородного сырья при добыче, транспортировке сырья и продуктов его переработки трубопроводным транспортом (п. 4.5.5 Положения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2008 г. № 400<sup>1</sup>).

Отдельные функции государственного управления в области обеспечения экологической безопасности, в том числе предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера при пользовании недрами, закреплены за Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (например, организация работы по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций межрегионального и федерального характера, спасению людей при этих чрезвычайных ситуациях; предупреждение и тушение пожаров на объектах, критически важных для безопасности Российской Федерации; проведение в установленном порядке аттестации аварийно-спасательных служб, пожарно-спасательных, аварийно-спасательных формирований и спасателей федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; надзор за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями и гражданами установленных требований по гражданской обороне и пожарной безопасности (за исключением пожарного надзора на подземных объектах и при ведении взрывных работ), а также по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в пределах своих полномочий, подготовка в пределах своей компетенции заключений по результатам рассмотрения

---

<sup>1</sup> О Министерстве энергетики Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 28.05.2008 № 400 // Собрание законодательства Российской Федерации от 2008 г. – № 22. – ст. 2577.

деклараций промышленной безопасности опасных производственных объектов и ряд иных важных полномочий, установленных Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»<sup>1</sup>).

Помимо этого, в процессе охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами могут участвовать и иные специально уполномоченные федеральные органы государственной власти, например, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (в части проверки соблюдения санитарных правил при содержании промышленных площадок при пользовании недрами), Министерство регионального развития (по вопросам организации и проведения государственной экспертизы проектной документации при пользовании недрами в отношении особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I - V классов опасности и т.д.).

Субъектами государственного управления в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами также являются специально уполномоченные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, вместе с тем их роль в настоящее время существенно ограничена федеральным законодательством.

Таким образом, несмотря на повышенное внимание к проблеме создания эффективного механизма государственного управления, обеспечивающего разграничение государственных полномочий и взаимодействия между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации,

---

<sup>1</sup> Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Указ Президента Российской Федерации от 11.07.2004 № 868 // Собрание законодательства Российской Федерации от 2004 г. – № 28. – ст. 2882.

существующая система государственного управления в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами неэффективна и требует совершенствования по следующим ключевым направлениям.

Во-первых, отметим необходимость разграничения полномочий между отдельными федеральными органами государственной власти в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами, поскольку часть государственных полномочий не закреплена ни за одним федеральным органом государственной власти в положениях, определяющих полномочия данных органов (например, полномочие по разработке порядка осуществления государственного мониторинга состояния недр).

Во-вторых, в Законе Российской Федерации «О недрах»<sup>1</sup> требуется конкретизация полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами, определив при этом «пределы осуществления правомочий субъектов Российской Федерации с условием обеспечения оптимального баланса федеральных и региональных экологических и экономических интересов.

Необходимо также отметить, что показатель эффективности государственного управления в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами напрямую зависит от реализации установленных законодательством эколого-правовых мер.

Как отмечал М.М. Бринчук, «так как государственное управление направлено на исполнение экологического законодательства, осуществление функций связано с осуществлением уполномоченными органами

---

<sup>1</sup>О недрах: Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 26.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 06.03.1995. – № 10. – ст. 823.

предусмотренных законодательством отдельных мер по природопользованию и охране окружающей среды.

К таким функциям относятся

- подзаконное нормотворчество;
- создание системы органов управления в сфере взаимодействия общества и природы;
- координация деятельности по управлению природопользованием и охраной окружающей среды;
- экологическое планирование;
- экологическое нормирование;
- эко - техническая регламентация;
- экологическая стандартизация;
- оценка воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду;
- экологическая экспертиза;
- экологическое лицензирование;
- экологическая сертификация;
- экологический аудит;
- экологический мониторинг (наблюдение за состоянием окружающей среды);
- учет состояния и использования отдельных природных объектов и окружающей среды в целом, а также вредных воздействий на природу;
- экологическое воспитание и образование;
- экологический контроль;
- разрешение в административном порядке споров о праве природопользования и охраны окружающей среды»<sup>1</sup>.

Таким образом, эколого-правовые меры «в контексте государственного управления становятся функциями государственного управления, т.е.

---

<sup>1</sup> Бринчук М.М. Государственное управление как эколого-правовая категория // Экологическое право России: сборник материалов научно-практических конференций. Выпуск пятый. 2005 – 2007 гг. / под ред. проф. А.К. Голиченкова. Составители: А.К. Голиченков, Е.И. Ефимова. М., 2009. – С. 179.

основными направлениями деятельности органов исполнительной власти, при этом органы исполнительной власти не избирают сами, какие управленческие функции они должны осуществлять - эти функции predetermined законом»<sup>1</sup>.

Взаимосвязь эколого-правовых мер с функциями государственного экологического управления убедительно доказывается Г.В. Выпхановой при исследовании информационного содержания эколого-правовых мер и экологического управления, при этом, по ее мнению, «такая трансформация эколого-правовых мер в функции экологического управления происходит не только на уровне государственного, но и других видов экологического управления»<sup>2</sup>.

Таким образом, выявление особенностей государственного управления в сфере охраны окружающей среды на любом этапе развития человеческой цивилизации пользуется спросом та модель управления, которая бы могла обеспечить безопасность и благополучие каждого человека, сохранность его собственности, создать условия для реализации гражданами основных прав и свобод, провозглашенные и общепризнанные международными актами по правам человека.

---

<sup>1</sup> Бринчук М.М. Исполнительная власть и охрана природы // Экологическое право, 2011. – № 2. – С. 24.

<sup>2</sup> Выпханова Г.В. Информационное содержание эколого-правовых мер и экологического управления // Административное и муниципальное право, 2009. – № 10. – С. 18 - 28.

## 2.2. Проблемы реализации федерального законодательства регулирующего охрану окружающей среды на региональном уровне

В Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440<sup>1</sup>, отмечалось, что переход к устойчивому развитию Российской Федерации в целом возможен только в случае, если будет обеспечено устойчивое развитие всех ее регионов, при этом одним из важнейших условий перехода к устойчивому развитию называлось создание отлаженной системы взаимодействия «центр - регионы», предусматривающей четкое разграничение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

О необходимости четкого разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также расширения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, повышения их ответственности за положение дел не только в своем регионе, но и в стране, указывалось в Экологической доктрине Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р<sup>2</sup>, Основных положениях региональной политики в Российской Федерации, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803<sup>3</sup>, Основных положениях государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации,

---

<sup>1</sup> О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию: Указ Президента Российской Федерации от 01.04.1996 № 440 // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996 г. – № 15. – ст. 1572.

<sup>2</sup> Об одобрении Экологической доктрины Российской Федерации: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.08.2002 № 1225-р // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002 г. – № 36. – ст. 3510.

<sup>3</sup> Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 03.06.1996 г. № 803 // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996 г. – № 23. – ст. 2756.

утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1370<sup>1</sup>, Энергетической стратегии России на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р<sup>2</sup>, Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года<sup>3</sup>, утвержденных Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г., а также в ряде иных стратегических документов, вместе с тем до настоящего времени в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности правовые возможности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по регулированию данных отношений еще в достаточной степени ограничены федеральным законодательством.

По мнению Э.С. Навасардовой, это обусловлено тем, что «законодательство субъектов Российской Федерации, являющееся наряду с федеральным, правовой основой регионального экологического управления, с одной стороны, формировалось, в условиях неспособности федеральной власти оперативно урегулировать общественные экологические, в том числе управленческие отношения, из-за чего субъекты РФ были вынуждены самостоятельно создавать нормативно-правовую базу, подчас противоречащую Конституции Российской Федерации»<sup>4</sup>.

В свою очередь, как отмечала М.И. Васильева, «на формирование экологического законодательства субъектов Федерации решающее влияние оказывают два фактора:

---

<sup>1</sup> Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 15.10.1999 № 1370 // Собрание законодательства Российской Федерации, 1999 г. – № 42. – ст. 5011.

<sup>2</sup> Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009 № 1715-р // Собрание законодательства Российской Федерации, 2009 г. – № 48. – ст. 5836

<sup>3</sup> Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009 № 1715-р // Собрание законодательства Российской Федерации, 2009 г. – № 48. – ст. 5836

<sup>4</sup> Петров В.В. Природно-ресурсовое право и правовая охрана окружающей среды: учебник. – М.: Юрид. лит., 1988. – С 120.

во-первых, складывающаяся экологическая ситуация в стране в целом и на отдельных ее территориях, побуждающая к созданию эффективных правовых механизмов регулирования отношений в сфере взаимодействия общества и природы;

во-вторых, тенденции развития федеративных отношений в России»<sup>1</sup>, при этом, как справедливо подчеркивала Л.А.Тихомирова, «определяющая роль в формировании, дальнейшем развитии и совершенствовании законодательства в области охраны окружающей среды, безусловно, принадлежит федеральному законодательству»<sup>2</sup>.

Например, разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации государственной политики в области экологического развития Российской Федерации закреплены статьями 5 и 6 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>3</sup>.

В соответствии с абзацем 2 статьи 5 данного Закона к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относится обеспечение проведения федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации, в свою очередь, к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, в соответствии с абзацами 2,3 статьи 6 Закона относится участие в определении основных направлений охраны окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации, а также участие в реализации федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Васильева М.И. Закон субъекта Российской Федерации «Об охране окружающей среды»: опыт правового моделирования // Законодательство и экономика, 2005. – № 11. – С 3.

<sup>2</sup> Тихомирова Л.А. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды: научно-практическое исследование // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 14.01.2002. – № 2. – ст. 133.

Федерации на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Механизм реализации исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации указанных полномочий предусматривает принятие законов и иных нормативных правовых актов в реализацию полномочий в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, закрепленных федеральным законодательством, а также разработку и реализацию региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды, вместе с тем реализация указанных полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации в настоящее время сопряжена с рядом проблем, в первую очередь по причине того, что формы такого участия действующим федеральным законодательством не определены, а основные регулятивные полномочия закреплены за федеральными органами государственной власти, вследствие чего реализация большинства возложенных на органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий напрямую связана с необходимостью взаимодействия с Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, а также с иными заинтересованными федеральными органами государственной власти<sup>1</sup>.

В этой связи целесообразно разработать и принять Федеральный закон «О системе федеральных органах экологического управления» в целях упорядочения функционирования системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих управление в сфере природопользования и охраны окружающей среды, для обеспечения эффективности управления в указанной сфере в Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Конюхова И.А., Алешкова И.А. Система государственной власти субъектов Российской Федерации: актуальные проблемы правового регулирования и практика конституционного правосудия // Государство и право, 2007. – № 10. – С. 35-42.

Данный закон должен регулировать такие вопросы, как: основные понятия, цели, задачи и принципы функционирования федеральных органов исполнительной власти, их структуру и компетенцию, вопросы, регламентирующие деятельность данных органов.

Как следствие, определенные проблемы возникают у органов государственной власти субъектов Российской Федерации при реализации иных государственных полномочий, напрямую связанных с полномочием по участию в реализации федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

В частности, органы государственной власти субъектов Российской Федерации в настоящее время фактически отстранены от возможностей правового регулирования взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, поскольку установление порядка определения размера платы за выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, размещение отходов и другие виды негативного воздействия на окружающую среду в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>1</sup> относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и осуществляется в соответствии с Порядком определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 г. № 632<sup>2</sup>, тогда как разработка инструктивно-методических документов по вопросам взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду возложено на Министерство природных ресурсов и экологии Российской

---

<sup>1</sup> Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 14.01.2002. – № 2. – ст. 133.

<sup>2</sup> Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия: Постановление Правительства Российской Федерации от 28.08.1992 № 632 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1992 г. – № 10. – ст. 726.

Федерации в соответствии с пунктом 5.2.33 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404<sup>1</sup>.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации также не вправе устанавливать базовые нормативы платы за загрязнение окружающей среды, поскольку Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2002 года № 248-О<sup>2</sup> были подтверждены полномочия Правительства Российской Федерации по установлению базовых нормативов платы за загрязнение окружающей среды, которые в настоящее время установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 13.09.2016 № 913 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах»<sup>3</sup>.

Исходя из анализа пункта 4 Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредоносного воздействия, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 г. № 632, органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставлено лишь право с участием территориальных органов Министерства экологии и природных ресурсов Российской Федерации устанавливать дифференцированные ставки платы за загрязнение окружающей природной среды на основании утвержденных базовых нормативов платы и коэффициентов, учитывающих экологические факторы,

---

<sup>1</sup>О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 29.05.2008 № 404 // Собрание законодательства Российской Федерации, 2008 г. – № 22. – ст. 2581.

<sup>2</sup> По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 10.12.2002 № 284-О // Собрание законодательства РФ, 30.12.2002. – № 52 (2 ч.). – ст. 5290.

<sup>3</sup>О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах: Постановление Правительства РФ от 13.09.2016 № 913 // Собрание законодательства РФ, 19.09.2016. – № 38. – ст. 5560.

и осуществлять корректировку размеров платежей природопользователей с учетом освоения ими средств на выполнение природоохранных мероприятий и зачисление этих средств в счет указанных платежей (пп. «а» п. 4), вместе с тем анализ правоприменительной практики также исключает такую возможность<sup>1</sup>.

В частности, учитывая разъяснения ФНС Российской Федерации в письме от 31 октября 2001 г. № ВТ-6-21/833 «О платежах за загрязнение окружающей природной среды»<sup>2</sup>, органы государственной власти субъектов Российской Федерации не вправе устанавливать дифференцированные ставки платы за загрязнение окружающей природной среды на основании утвержденных базовых нормативов платы и коэффициентов, учитывающих экологические факторы, так как в соответствии со статьей 56 Налогового кодекса Российской Федерации<sup>3</sup> льготами по налогам и сборам признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере, при этом нормы законодательства о налогах и сборах, определяющие основания, порядок и условия применения льгот по налогам и сборам, не могут носить индивидуального характера.

Учитывая изложенное, предоставление органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации льгот по федеральным налогам, в том числе в части сумм, поступающих в бюджет субъекта, Налоговым кодексом Российской Федерации не предусмотрено, вследствие чего установление исполнительными органами субъектов Российской Федерации

---

<sup>1</sup> Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия: Постановление Правительства Российской Федерации от 28.08.1992 № 632 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1992 г. – № 10. – ст. 726.

<sup>2</sup> О платежах за загрязнение окружающей природной среды: Письмо МНС РФ от 31.10.2001 № ВТ-6-21/833 // Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету, 2001. – № 12.

<sup>3</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 18.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998. – № 31. – ст. 3824.

льгот по уплате платежей за пользование природными ресурсами, в том числе в части сумм, поступающих в бюджет субъекта Российской Федерации, неправомерно.

В письме также было отмечено, что в случае принятия исполнительным органом власти субъекта Российской Федерации нормативного правового акта, в соответствии с которым устанавливаются пониженные размеры платы за загрязнение природной среды или освобождаются от нее отдельные организации, в том числе в части сумм, поступающих в бюджет субъекта Российской Федерации, Управлению ФНС России по данному субъекту Российской Федерации не следует принимать указанные решения к исполнению, кроме того одновременно следует поставить в известность орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации о неправомерности вынесения подобного акта.

В отношении возможности органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлять корректировку размеров платежей природопользователей с учетом освоения ими средств на выполнение природоохранных мероприятий и зачисление этих средств в счет указанных платежей, предусмотренной пп. «а» п. 4 Порядка<sup>1</sup>, следует отметить, что в настоящее время администратором платы за негативное воздействие является Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, в свою очередь, участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в корректировке платежей действующими нормативными правовыми актами Федеральной службы по надзору в сфере природопользования не предусматривается.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации не могут принимать методики возмещения вреда, причиненного окружающей среде в результате экологического правонарушения, несмотря на

---

<sup>1</sup> Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия: Постановление Правительства Российской Федерации от 28.08.1992 № 632 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1992 г. – № 10. – ст. 726.

недостаточную урегулированность данных отношений федеральным законодательством, поскольку в силу статей 72, 76 Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>, положений Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>2</sup> федеральный законодатель, определяя двухуровневое нормативное правовое регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, предоставляет субъекту Российской Федерации право принять так называемое «опережающее законодательство», но отнюдь не произвольно, а в случае, если тот или иной вопрос не урегулирован федеральным законом.

В рассматриваемом случае в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации»<sup>3</sup> определение такс и методик исчисления оценки воздействия на окружающую среду является полномочием Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды (пункт 1, подпункт 5.2.44 пункта 5), и никакой другой орган исполнительной власти, как федеральный, так и региональный, не вправе устанавливать по своему усмотрению собственное нормативное регулирование по этому вопросу, иное означает вторжение субъекта Российской Федерации в сферу компетенции федеральных органов исполнительной власти, при этом позиция федеральных органов

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Российская газета, 19.10.1999. – № 206.

<sup>3</sup> О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 29.05.2008 № 404 // Собрание законодательства Российской Федерации, 2008 г. – № 22. – ст. 2581.

государственной власти исходит из того, что обстоятельство, в соответствии с которым таксы и методики исчисления вреда, причиненного нарушением требований законодательства в области охраны отдельных компонентов окружающей среды, Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации до настоящего времени не приняты, само по себе не является препятствием для прямого действия общего принципа возмещения вреда, причиненного окружающей среде, согласно которому вред, причиненный окружающей среде, подлежит возмещению в полном объеме в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда, при их отсутствии в полном объеме и в соответствии с фактическими затратами на восстановление окружающей среды за счет средств лиц, виновных в правонарушении.

Как показывает анализ федерального законодательства, органы государственной власти субъектов Российской Федерации также не вправе устанавливать лимиты на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимиты на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду, поскольку данная сфера отнесена к исключительным предметам ведения Российской Федерации.

Согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации, выраженной в определении от 24 марта 2010 г. № 86-Г10-8<sup>1</sup>, установление требований в области охраны окружающей среды, разработка и утверждение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды отнесены к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, в соответствии со статьей 5

---

<sup>1</sup> Об отмене решения Владимирского областного суда от 11.12.2009 и удовлетворении заявления о признании частично недействующей ст. 5 Закона Владимирской области «Об отходах производства и потребления во Владимирской области» от 09.10.2007 № 130-ОЗ: Определение Верховного Суда РФ от 24.03.2010 № 86-Г10-8 // СПС «КонсультантПлюс».

Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>1</sup>.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по нормированию в области охраны окружающей среды в силу статьи 6 Закона отнесено лишь установление нормативов качества окружающей среды, содержащих соответствующие требования и нормы не ниже требований и норм, установленных на федеральном уровне.

Возможность утверждения лимитов какими-либо иными органами государственной власти, кроме Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, нормативными правовыми актами федерального уровня не предусмотрена.

Как следствие, анализируя действующее экологическое законодательство с целью выявления правовых возможностей субъектов Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами, следует сделать вывод, согласно которому в настоящее время субъекты Российской Федерации не могут в полной мере обеспечивать эффективность реализации государственной экологической политики в данной сфере, что «фактически освобождает их от ответственности за состояние природоресурсного потенциала и окружающей среды в целом на соответствующей территории»<sup>2</sup>, поскольку из всех полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, закрепленных в статье 4 Закона Российской Федерации «О недрах»<sup>3</sup>, применительно к сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности следует выделить лишь полномочие по организации и осуществлению регионального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным

---

<sup>1</sup> Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 14.01.2002. – № 2. – ст. 133.

<sup>2</sup> Навасардова Э.С. О делегированных полномочиях в области охраны окружающей среды и природопользования // Административное право и процесс, 2007. – № 5. – С. 40.

<sup>3</sup> О недрах: Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 26.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 06.03.1995. – № 10. – ст. 823.

использованием и охраной недр в отношении участков недр местного значения (пункт 14); полномочие по проведению государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр местного значения (п. 14.1), а также полномочие по регулированию других вопросов в области использования и охраны недр, за исключением отнесенных к ведению Российской Федерации (пункт 15), которые далее по тексту Закона не конкретизируются.

Тем не менее, несмотря на то, что правовые возможности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в настоящее время существенно ограничены федеральным законодательством, в ряде субъектов Российской Федерации накоплен определенный положительный опыт нормативного регулирования в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами, который может быть взят за основу при совершенствовании федерального законодательства.

Например, экологическими программами ряда субъектов Российской Федерации предусматриваются отдельные меры экономического регулирования в области охраны окружающей среды при пользовании недрами, включающие развитие системы государственно-частного партнерства, развитие инвестиционных проектов, предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, максимальное и эффективное использование минерально-сырьевых ресурсов, повышение эффективности использования попутного и природного газа, снижение объемов сжигаемого газа и т.д.

В ряде субъектов Российской Федерации приняты нормативные правовые акты в области экологического страхования при осуществлении деятельности, связанной с пользованием недрами.

### **2.3. Участие Российской Федерации в международных экологических договорах**

Расширение предмета правового регулирования международного права окружающей среды во многом происходит также за счет объективного интегрирования экологических интересов в комплекс проблем социального и экономического характера. Это проявляется в повышении внимания к экологическим аспектам при решении экономических, продовольственных и иных проблем, когда государства содействуют проведению политики в названных областях таким образом, чтобы она соответствовала устойчивому развитию.

Так, государства учитывают экологические интересы в ходе выработки и осуществления их энергетической политики, уделяя особое внимание повышению энергоэффективности, освоению и использованию возобновляемых источников энергии, поощрению применения более чистых видов топлива и использованию технологий и технологических средств, снижающих загрязнение<sup>1</sup>.

Координация политики в сфере торговли и охраны окружающей среды находит отражение в положениях многосторонних торговых договоров, требующих установления налогов для достижения экологических целей, и определяющих экологические требования, относящиеся к продуктам, включая стандарты и технические условия, упаковку, возможности переработки.

В программе Европейского Союза (ЕС) 2002 г. по окружающей среде<sup>2</sup> подчеркивается, что чистая и здоровая окружающая среда необходима для благополучия и процветания общества, а непрерывный рост производства и

---

<sup>1</sup> Коленов А. Н. Международное сотрудничество в сфере охраны окружающей среды как механизм формирования государственной экологической политики // Вестник государственного и муниципального управления, 2014. – №1. – С.108-113.

<sup>2</sup> Решение Европейского Парламента и Совета № 1600/2002/ЕС от 22 июня 2002 г. о Шестой программе действий Европейского сообщества в области окружающей среды (2002-2012 гг.) // СПС «КонсультантПлюс».

потребления будет приводить к продолжающемуся давлению на окружающую среду. Поэтому потребление ресурсов и сопутствующие ему воздействия не должны превышать текущих возможностей окружающей среды и в то же время негативно влиять на зависимость между экономическим ростом и использованием ресурсов<sup>1</sup>.

Следовательно, обеспечение охраны окружающей среды, в свою очередь, требует, чтобы сами задачи такой охраны рассматривались на более широком фоне проблем в области торговли, финансов, а также социальной сферы.

Иными словами, нельзя механически применять экологические критерии, не проводя одновременно корреляции с иными общественными интересами. При данном подходе экологические критерии учитываются не идеально и не изолированно, а таким образом, когда их применение координируется с реализацией экономических, а также других интересов.

Таким образом, речь идет о согласованности в преодолении проблем окружающей среды с другими проблемами, что неизбежно должно вести к комплексному правовому регулированию.

Принимая во внимание изложенное, необходимо заметить, что предпочтительной итоговой формой установления режима использования и охраны тех или иных природных объектов и ресурсов с точки зрения международного права, является международный договор.

Обеспечение взаимосвязи действующих конвенций по охране окружающей среды, прямо и косвенно регулирующих вопросы в данной области, может быть осуществлено при помощи принятия универсального соглашения о принципах и общих обязательствах в указанной сфере.

Вместе с тем комплексный характер экологических проблем свидетельствует о том, что предпосылки для заключения такого договора

---

<sup>1</sup> Тимошенко А.С. Глобальная экологическая безопасность: международно-правовой аспект // Советское государство и право, 1989. – № 1.

окончательно еще не сложились. Однако его концепция настоятельно требует обсуждения.

В какой бы степени не разнились конкретные обязательства на уровне отдельных государств и в отношении тех или иных природных объектов, общее обязательство по охране окружающей среды должно признаваться всеми государствами. Исключительно техническое решение задач в сфере охраны окружающей среды в итоге окажется неэффективным, если не будет адекватной стратегии, которую обозначит соответствующее соглашение, устанавливающее общие положения и предмет будущих переговоров по отдельным вопросам. Причем, заключение такого договора имеет смысл, даже если он будет носить рамочный характер, поскольку он уже будет юридически обязательным и очертит, пусть и весьма широкие, пределы дозволенного международным правом<sup>1</sup>.

Именно с обозначенным выше направлением тесно связано продолжающееся интенсивное развитие международного права окружающей среды, о чем свидетельствуют экологические «обременения» норм, входящих в состав других отраслей международного права. Это, например, находит свое отражение в усилении защиты природной среды в период вооруженных конфликтов.

Природная среда рассматривается как специальный гражданский объект, который находится под защитой норм международного гуманитарного права.

В случае международного вооруженного конфликта окружающая среда защищается непосредственно, а в ситуации вооруженного конфликта немеждународного характера косвенно при помощи выдвижения требования о защите объектов, необходимых для выживания населения.

Аналогичную ситуацию можно наблюдать и в отношении других отраслей международного права, когда создаются международно-правовые

---

<sup>1</sup> Коленов А. Н. Международное сотрудничество в сфере охраны окружающей среды как механизм формирования государственной экологической политики // Вестник государственного и муниципального управления, 2014. – №1. – С.108-113 .

нормы, направленные на защиту морской среды, космического пространства, на противодействие загрязнению атмосферного воздуха.

Следует подчеркнуть, что особое значение в качестве направления развития международного права окружающей среды имеет формирование отраслевых (специальных) принципов, чья система приобретает все более завершённый характер. Так, многие международные соглашения и документы настаивают на имплементации принципа предосторожности при развитии подходов к защите здоровья людей и окружающей среды.

Европейский Союз в качестве одной из основных задач и приоритетных сфер действий в международных отношениях в области окружающей среды определяет важность интенсификации усилий по достижению консенсуса относительно методов оценки рисков для здоровья и окружающей среды, а также подходов к управлению рисками, включая принцип предосторожности (ст.9). Договор к Энергетической хартии 1994 г. закрепляет принцип «загрязнитель платит», который нашел отражение в иных международных соглашениях.

Например, Международная конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ней и сотрудничеству 1990 г.<sup>1</sup>, Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте<sup>2</sup> 1991 г. В своей политике и действиях каждая Договаривающаяся Сторона стремится принимать меры предосторожности в целях предотвращения или сведения к минимуму деградации окружающей среды.

Стороны соглашаются с тем, что виновник загрязнения на территории соответствующего государства должен, в принципе, нести расходы в связи с загрязнением, включая трансграничное загрязнение, учитывая общественные

---

<sup>1</sup> Международная конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. М.: БЕК, 1996. – С. 185 - 193.

<sup>2</sup> Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, г. Эспо, 25 февраля 1991 года // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. М.: БЕК, 1996. – С. 199 - 207.

интересы и не допуская диспропорций в инвестициях в энергетическом цикле или международной торговле<sup>1</sup>.

Вместе с развитием специальных принципов международного права окружающей среды, в некоторых доктринальных и учебных источниках по международному праву<sup>2</sup> указывается на становление принципа охраны окружающей среды в качестве одного из основных принципов международного права. Известно, что основные принципы - это идейные начала, которые являются базой международного правопорядка и определяют ключевые обязательства субъектов международного права, в том числе и новых государств; на них «настраиваются» остальные международно-правовые нормы, их нарушение влечет особый режим ответственности, они регулируют различные международные отношения, являющиеся предметом той или иной отрасли международного права.

Формой существования основных принципов являются международные договоры и обычаи. Устав ООН 1945 г.<sup>3</sup> и Заключительный акт СБСЕ 1975 г.<sup>4</sup> рассматриваются как международные соглашения, скрепляющие систему основных принципов.

Однако разумно предположить, что идейная основа международного правопорядка неизбежно будет усиливаться в контексте появления новых глобальных угроз и проблем, решение которых затрагивает интересы всего международного сообщества.

Рассмотрим еще одно направление развития международного права окружающей среды, заключающееся в принятии рамочных конвенций и соглашений, устанавливающих правовые и политические основы дальнейших действий субъектов международного права, которые

---

<sup>1</sup> Европейская энергетическая хартия (Принята на Конвенции в Гааге 17 декабря 1991 года) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Бекашев К.А. Международное публичное право. Учебник. М.: Изд-во «Проспект», 1999. – С. 76-78.

<sup>3</sup> Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956. С. 14 - 47.

<sup>4</sup> Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXI. М., 1977. С. 544 - 589.

конкретизируются в протоколах, посвященных специальным вопросам в русле более общей проблемы<sup>1</sup>.

В настоящее время в сфере международной охраны окружающей среды действует более 900 нормативно-правовых актов<sup>2</sup>.

Общий позитивный эффект в случае осуществления положений таких протоколов помимо выполнения установленных конкретных обязательств, направленных на оптимальную реализацию общих норм по охране окружающей среды, приводит также к дополнительным положительным результатам, таким как:

- сокращение загрязнения окружающей среды;
- уменьшение опасности заболеваемости населения;
- снижение риска деградации экосистем;
- внедрение достижений научно-технического прогресса.

Договорное развитие международного права окружающей среды при помощи принятия протоколов, безусловно, будет продолжаться, что объясняется возрастанием научно-технического потенциала и осложнением экологической ситуации, когда требуется дополнительное правовое регулирование.

Данное развитие также связано с потребностью в реальных и более мобильных инструментах для достижения тех общих целей, которые формулируют рамочные международные договоры, и гибко учитывают интересы различных государств.

Реализация норм международных конвенций (договоров) требует не популистских решений, а планомерной последовательной работы по совершенствованию национального законодательства России, особенно в

---

<sup>1</sup> Коленов А. Н. Международное сотрудничество в сфере охраны окружающей среды как механизм формирования государственной экологической политики // Вестник государственного и муниципального управления, 2014. – №1. – С.108-113 .

<sup>2</sup> Регистр международных договоров и других соглашений в области охраны окружающей среды. 1993 год – Найроби. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде, 1993. – С 353-355.

области обеспечения экологической безопасности населения и созданию надежного механизма выполнения принятых на себя обязательств.

Рассмотрим еще одно явно выраженное направление - активное региональное развитие международного права окружающей среды.

Определяющими факторами регионального сотрудничества становятся не только объекты, вокруг использования и охраны которых объединяются государства, осуществляя международно-правовое регулирование, но и усиливающееся интеграционное взаимодействие, которое требует синхронизации усилий при проведении политики государств в различных областях.

На региональном уровне взаимодействие государств все более четко ориентируется на скорейшую ратификацию, эффективную согласованность и обеспечение принудительной силой международных конвенций и соглашений в сфере окружающей среды.

Региональные конвенции и соглашения по охране окружающей среды играют важную роль в качестве своеобразного переходного этапа между национальным и глобальным уровнями вследствие:

- взаимодополняемости, существующей между универсальными и региональными организациями в гетерогенном (гибридном) международном сообществе;
- лучшего понимания ответственности, которую несут региональные и субрегиональные учреждения за обеспечение соответствующей экологической обстановки в регионе, поскольку именно региональные организации могут в наибольшей мере учитывать специфику экологического развития, особенно в плане общности региональных экосистем;
- того, что рамки реальной самостоятельности, в том числе и принятия экологических решений в определенном объеме, сместились с национального уровня на региональный.

Одним из важных правовых средств обеспечения охраны окружающей среды от загрязнения выступают многосторонние соглашения регионального

типа (Договор об Антарктике 1959 г., Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г., Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г.).

Значение этих актов выходит за рамки одного региона и имеет, как пишет В.Я. Суворова, «универсальный эффект»<sup>1</sup>.

Особенно это видно на примере Заключительного акта совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г.

Во-первых, в соответствии с принципами европейского процесса, основы которого изложены в Заключительном акте, могут строиться отношения между всеми государствами.

Во-вторых, те новые принципы, которые провозглашены в Заключительном акте, уже стали приобретать универсальный характер. Примером может служить принцип нерушимости границ, которого в качестве самостоятельного нет ни в Уставе ООН, ни в Декларации о принципах международного права 1970 года.

В-третьих, многие государства закрепили провозглашенные в Заключительном акте принципы в своих конституциях.

Обязательства государств по охране природных экосистем от загрязнения закреплены в ряде действующих многосторонних договоров как в области сохранения мира и международной безопасности и разоружения, так и в других областях межгосударственного сотрудничества. В связи с этим возникает вопрос об обязательности норм международного права, имеющих основополагающее значение для сохранения мира (в том числе и в области экологической безопасности), в отношении развивающихся стран.

В юридической литературе можно встретить утверждения, что подобные договоры не должны считаться обязательными для государств, в них не участвующих<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Суворова В.Я. Локальные нормы международного права // Правоведение, 1973. – № 6. – С 93.

Мы же придерживаемся иного мнения. Например, Устав ООН (п. «б» ст.2) обязывает государства, не являющиеся членами ООН, действовать в соответствии с принципами Устава ООН, поскольку это может оказаться необходимым для поддержания международного мира и безопасности. Из этого следует, что многосторонние договоры, имеющие важное значение для сохранения мира и человеческой цивилизации, должны выполняться всеми государствами независимо от того, участвуют они в них или нет.

Запретительные нормы общих многосторонних договоров, направленных на обеспечение мира, международной безопасности, охрану природных экосистем от радиоактивного заражения, загрязнения нашей планеты другими особо опасными вредными веществами, должны быть обязательны для всех без исключения государств.

Иначе теряют смысл все усилия международного сообщества по созданию такого правового режима, который обеспечивал бы надежную охрану нашей планеты.

К тому же эти нормы, закрепленные государствами, стремящимися к универсализму, в общих многосторонних договорах, должны быть обязательны и с точки зрения общепризнанности.

Об общепризнанной норме международного права можно говорить в следующих случаях.

Во-первых, когда все без исключения государства принимают эти нормы. Однако в настоящее время таких норм фактически нет (даже участниками Устава ООН являются не все государства).

Во-вторых, в международной практике действуют такие имеющие важное значение для всего международного сообщества соглашения, которые международное сообщество принимает подавляющим большинством.

---

<sup>1</sup> Коробова М.А. Общий многосторонний договор, международный обычай и не участвующие в договоре государства // Советский ежегодник международного права. М., 1982. – С.102.

Например, в соответствии с Декларацией стран-участниц Совета Баренцева / Евроарктического региона (СБЕР), принятой в Буде (Норвегия) 05.03.1999 г., проведена работа со странами-участницами СБЕР по подготовке проекта Рамочного соглашения о многосторонней ядерно-экологической программе в Российской Федерации (Соглашение МНЭПР).

Соглашение открывает новый этап взаимодействия с иностранными партнерами по решению таких актуальных задач, как утилизация списанных атомных подводных лодок и судов атомного технологического обслуживания на Северо-Западе России.

Финансирование проектов в рамках Соглашения МНЭПР будет осуществляться из средств, которые аккумулируются в специальном фонде природоохранного партнерства (ФПП) «Северное измерение» (программа ЕС, направленная в первую очередь на решение экологических проблем Северо-Запада России), распорядителем которого является Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), который присоединился к соглашению 4 марта 2004 года. Особое значение соглашения МНЭПР состоит в том, что эта региональная инициатива приобрела глобальное измерение. Создан своего рода правовой стандарт для реализации целей и задач Глобального партнерства против распространения оружия массового уничтожения, о чем лидеры «Группы восьми» договорились в 2002 году на саммите в Кананаскисе.

Международное сообщество не может мириться с тем, что несколько государств не выполняет общепризнанные нормы международного права. Такими как раз и являются нормы, запрещающие радиоактивное и иное заражение окружающей среды. Радиоактивное загрязнение окружающей среды, например, представляет опасность для человечества и общепризнанно. Можно утверждать, что эти нормы направлены на экологическую безопасность всего человечества.

Избавление мира от наиболее опасных видов оружия массового уничтожения и, в частности, химического, является приоритетным

направлением российской внешней политики. Поэтому Российская Федерация приняла активное участие в разработке Конвенции о запрещении химического оружия (КЗХО), вступившей в силу 29.04.1997 г., и стала одним из первых государств, подписавших ее<sup>1</sup>.

В Российской Федерации расценивают Химконвенцию в качестве важнейшего многостороннего международно-правового документа, который не только запрещает производство, приобретение и передачу целого вида оружия массового уничтожения, но и обязывает все присоединившиеся к нему государства ликвидировать свои запасы химического оружия. Большое значение придается эффективному контролю за соблюдением положений Конвенции, осуществляемому Организацией по запрещению химического оружия.

Согласно Конвенции по запрещению химического оружия, ее участники обязались ликвидировать свои запасы не позднее апреля 2017 года, однако предусмотрена возможность продления срока уничтожения на пять лет - до 2020 года.

Необходимо также указать и на нормы, содержащиеся в некоторых международно-правовых актах, касающихся различных форм сотрудничества государств в процессе международного судоходства, направленных на обеспечение охраны морских экосистем.

В частности, в ряде действующих норм международного права прямо указывается на возможность применения многосторонних договоров к морским судам третьих государств.

Наиболее четко это положение закреплено в многосторонних универсальных нормах, регламентирующих различные аспекты морской деятельности государств, например, в Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. (п.4 ст.5) и Протоколе 1978 г. к Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 г. (п.3 ст.11). Современная экологическая ситуация, в том числе

---

<sup>1</sup> Бирюков П.Н. Международное право. М.: Изд-во «Юрист», 2000. – С. 149.

продолжающееся опасное загрязнение морских экосистем поставили международное сообщество перед необходимостью предпринять радикальные меры по охране экосистем Мирового океана. Этой цели наилучшим образом служат указанные выше нормы общих многосторонних договоров.

Международная практика в настоящее время также идет по пути ужесточения требований международно-правовых норм, регламентирующих охрану морских экосистем от загрязнения.

Так, в Парижском «Меморандуме о договоренности относительно государственного контроля в портах в целях имплементации целого ряда соглашений по вопросам морского права» от 26.01.1982 г., установившем систему контроля за соответствием всех иностранных торговых судов нормам, содержащимся в международных договорах, закреплено положение о распространении его на морские суда не участвующих государств.

Однако подобный контроль не должен быть инструментом вмешательства во внутренние дела государств, нарушать основополагающие принципы современного международного права.

Таким образом, государства, не участвующие в общем многостороннем договоре, представляющем общечеловеческую ценность и направленном на защиту природных экосистем от загрязнения радиоактивными и другими особо опасными вредными веществами, не должны своими действиями разрушать целостность экосистемы как объекта договора и подрывать достижение его целей.

По справедливой сентенции Н.Н. Ульяновой, «...сам факт такого договора служит важным стимулом для признания содержащихся в нем норм и не участвующими в договоре государствами»<sup>1</sup>.

Необходим специальный международно-правовой акт, направленный на обеспечение универсальности участия государств в выработке и

---

<sup>1</sup> Ульянова Н.Н. Общие многосторонние договоры в современных международных соглашениях. – Киев, 1981. – С.18.

заключении общих многосторонних договоров по защите природных экосистем от загрязнения радиоактивными и другими особо опасными веществами.

Как свидетельствует практика межгосударственных соглашений, экологические соображения наряду с другими факторами сыграли большую роль в разработке и заключении общих многосторонних договоров, направленных на обуздание гонки вооружений и разоружение, что в немалой степени способствует решению глобальных проблем современности - сохранения мира и защиты экологической среды.

Угроза распространения ядерного оружия - один из наиболее серьезных вызовов международной безопасности и стабильности. Угроза тем более серьезная в условиях, когда к обладанию средствами массового уничтожения могут тянуться террористы.

Работа по предотвращению распространения оружия массового уничтожения, в первую очередь ядерного, - один из центральных приоритетов Российской Федерации в области безопасности.

Международный Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) является самым крупным по числу участников (188 государств), ратифицирован СССР 24.11.1969 г. (Российская Федерация правопреемник по выполнению Договора). В рамках режима нераспространения сложилась система экспортного контроля, в которую входят т.н. Комитет Цангера и Группа ядерных поставщиков (ГЯП), регулирующие поставки чувствительных с точки зрения ядерного распространения материалов, оборудования и т.п. Участниками ГЯП являются 40 государств<sup>1</sup>.

Россия стала инициатором принятой в апреле 2004 года резолюции СБ ООН №1540 по нераспространению оружия массового уничтожения (ОМУ). Главный лейтмотив резолюции - укрепление международного сотрудничества всех государств - членов ООН в борьбе с незаконным

---

<sup>1</sup> Бекашев К.А. Международное публичное право. Учебник. М.: Изд-во «Проспект», 1999. – 327 с.

оборотом ОМУ, средств его доставки и связанных с их производством материалов и технологий, а также призыв к введению на национальном уровне жестких законодательных мер, ставящих надежный заслон на пути попадания смертоносных товаров в руки негосударственных субъектов, т.е. прежде всего террористических и экстремистских организаций.

Российская Федерация совместно с США осуществляет проект по решению проблем безопасности радиоактивных источников повышенного риска (прежде всего в странах-участницах СНГ) в рамках Плана действий МАГАТЭ по борьбе с ядерным терроризмом. Кроме того, Россия внесла в ООН проект конвенции о борьбе с ядерным терроризмом.

Важным региональным дополнением к международному режиму ядерного нераспространения является создание зон, свободных от ядерного оружия (ЗСЯО). Россия вносит свой весомый вклад и в этот процесс. На сегодняшний день сформировалось четыре таких зоны: в Латинской Америке (договор Тлателолко); в Южной части Тихого океана (Договор Раратонга); в Юго-восточной Азии (Бангкокский договор); в Африке (Договор Пелиндаба). После вступления в силу Договора Пелиндаба число государств, охваченных режимом ЗСЯО, превысит 110.

Таким образом, в целях повышения эффективности международно-правового регулирования охраны окружающей среды необходим универсальный международно-правовой акт - Договор о принципах экологической безопасности человечества, в котором должны быть зафиксированы нормы, направленные на охрану среды обитания людей в процессе любой деятельности государств.

Фундаментом этого договора должны стать основные принципы современного международного права и принцип экологической безопасности.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государственное регулирование в России в сфере охраны окружающей среды в последние годы претерпевает непрерывное и значительное реформирование. Существенные изменения, происходящие в структуре органов управления природными ресурсами, не всегда носят оправданный характер. Они часто не имеют ясного плана проведения и четко выраженной цели. При этом возникает множество конфликтов, выражающихся в спорах и правонарушениях.

В диссертационном исследовании автором учтен накопленный за последние годы положительный опыт административно-правового регулирования деятельности публичных субъектов как зарубежных стран, так и России в сфере охраны окружающей среды, что позволило решить приоритетные задачи, поставленные в исследовании.

Административно-правовое регулирование охраны окружающей среды определено автором как законодательно регламентированная деятельность уполномоченных властными полномочиями органов публичной власти, а так же ее должностных лиц по организации и обеспечению выявления, изучения, рационального освоения и охраны природных ресурсов, их воспроизводству, и обеспечению благоприятных условий жизнедеятельности и экологической безопасности общества.

Под системой административно-правового регулирования охраны окружающей среды предлагается понимать предусмотренную действующими законодательством совокупность правовых средств, применяемых органами государственной власти, в целях оперативного управленческого воздействия на общественные отношения по поводу выявления, изучения, рационального освоения, охраны природных ресурсов и их воспроизводству, обеспечению благоприятных условий жизнедеятельности и экологической безопасности общества.

В рамках проведенного исследования впервые в отечественной административно-правовой науке комплексному сравнительному анализу подвергнуто правовое положение практически всех основных органов публичной администрации в сфере охраны окружающей среды как в России, так и зарубежных государствах. Рассмотрены основные этапы становления законодательства об охране окружающей среды в России.

В работе также проанализирован процесс формирования структуры публичных органов зарубежных стран, произошедший путем значительной централизации. При этом отмечено, что особенность системы управления охраной окружающей среды, - в отличие от систем управления другими объектами, выражена в наличии большого числа консультативных органов, основным назначением которых является информирование своих правительств о состоянии окружающей среды и прогнозирование негативных воздействий на нее.

В централизованную публичную администрацию в сфере природопользования и охраны окружающей среды автором включаются органы, работающие непосредственно под руководством Президента РФ и Правительства РФ, им подотчетные и несущие перед ними ответственность за свою деятельность: Администрация Президента РФ и Аппарат

Правительства РФ, федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, органы исполнительной власти субъектов РФ. Исполнительно-властная природа полномочий Администрации Президента РФ и Аппарата Правительства РФ позволила сделать вывод о признании указанных структур в качестве субъектов публичной администрации.

Особо автором отмечен тот факт, что система органов исполнительной власти субъектов РФ во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ по предметам ведения субъектов РФ также входит в единую систему исполнительной власти в России. Президент РФ формирует не только структуру федеральных органов исполнительной власти, но и опосредованно региональную структуру органов

исполнительной власти, которые в целом образуют единую систему исполнительной власти России и входят в централизованную публичную администрацию.

Следует отметить, что нередко перед государством встают вопросы, требующие быстрого реагирования и специализированного подхода, а жесткая министерская система не способна найти адекватные решения чрезвычайных проблем.

В связи с этим в большинстве стран мира образуются специальные автономные структуры, - децентрализованные органы, - призванные самостоятельно выполнять определенные функции и решать конкретные вопросы.

Их правовое положение специфично для каждой отдельно взятой страны, однако, проведенный анализ зарубежного законодательства, выявил ряд общих черт, характерных для всех независимых ведомств. Это позволило автору сформулировать дефиницию «децентрализованная публичная администрация», определяемую как административно- и финансово-автономные органы управления специальной - компетенции, являющиеся субъектами публичного права, не включенными в иерархическую административную структуру централизованной администрации, находящиеся в ведении либо главы государства, либо главы правительства, либо центральной или местной публичной администрации, не подчиняющиеся им, но контролирующиеся ими только по стратегическим вопросам управления, и несущие ответственность перед контролирующими органами за законность своих действий.

Модернизация структуры федеральных органов исполнительной власти РФ привела к распределению функций государственного управления между различными типами федеральных органов исполнительной власти по характеру их компетенции. Но на практике сохранить установленную типизацию функций и органов исполнительной власти не удалось.

Так, например, такая важная функция, как выработка государственной политики, не имеет должной правовой регламентации: ни в указах Президента РФ, ни в постановлениях Правительства РФ, ни в положениях о министерствах не закреплены порядок и принципы ее реализации.

В диссертационном исследовании выявлены и предложены пути решения проблем современного развития институциональных основ государственного регулирования природопользования и охраны окружающей среды в России, среди которых: приведение в соответствие правовой регламентации публичных субъектов в данной сфере согласно действующего законодательства, уточнение их административно-правового статуса и вопросов взаимодействия.

В целом существующую структуру органов государственного управления природными ресурсами России можно охарактеризовать как громоздкую, внутренне противоречивую и малоэффективную. Эту структуру предлагается упростить, сделав ее значительно более четкой и дееспособной.

На основе сравнительного анализа деятельности органов публичной администрации зарубежных стран и России оптимальным решением вопросов организации эффективной структуры органов государственного управления природными ресурсами России, по мнению автора, будет сосредоточение всех функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в данной сфере в одном органе (министерстве). Дополнительно автором предложено подчинение министерству, ответственному за государственную политику и нормативно-правовое регулирование в данной области, всех агентств, реализующих функции управления природными ресурсами и охраной окружающей среды. Необходима также передача всех контрольных и надзорных функций одной службе, подчиненной Правительству РФ. Далее все функции оказания государственных услуг нужно передать специально созданным децентрализованным организациям, преобразовав для этого различного рода подведомственные организации, подлежащие приватизации.

В диссертационном исследовании отмечены проблемы и противоречия действующего административного законодательства в рассматриваемой сфере.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ****1.1 Международные правовые акты**

1. Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами, Вып. XII. – М., 1956. – с. 14 – 47.
2. Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб, г. Вена, 21 мая 1963 года // Ведомости ВС СССР, 1964. – № 21. – Ст. 276.
3. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета, 05.04.1995. – № 67.
4. Европейская энергетическая хартия (Принята на Конвенции в Гааге 17 декабря 1991 года) // СПС «КонсультантПлюс».
5. Конвенцией об охране мигрирующих видов животных, г. Бонн, 1979 г. // URL: [http://www.conventions.ru/view\\_base.php?id=41](http://www.conventions.ru/view_base.php?id=41)
6. Конвенции по предотвращению загрязнения Средиземного моря 1976 года // Собрание законодательства РФ, 1997. – № 49. – ст. 6433.
7. Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами (Принята резолюцией 2777 (XXVI) Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1971 года) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1974. – Вып. XXIII. – С. 497-623.
8. Конвенция о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря, г. Женева, 29 апреля 1958 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1978. – Вып. XXXII. – С. 549-562.
9. Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики (Канберра, 20 мая 1980 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и

конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1984. . – Вып. XXXVII. – С. 383-395.

10. Конвенция об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии, г. Париж, 29 июля 1960 года // Ведомости ВС СССР, 1962. – № 42. – Ст. 431.

11. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, г. Эспо, 25 февраля 1991 года // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. М.: БЕК, 1996. – С. 199 - 207.

12. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (UNCLOS) (заключена в г. Монтего-Бее 10.12.1982) (с изм. от 23.07.1994) // Собрание законодательства РФ, 1997. – № 48. –Ст. 5493.

13. Конвенция по охране и использованию трансграничных водных путей и международных озер 1992 г. // Бюллетень международных договоров, 1996. – № 9. – С. 3-28.

14. Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (Москва - Вашингтон - Лондон - Мехико, 29 декабря 1972 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами, М., 1978 г. – вып. XXXII. – с. 540.

15. Международная конвенция о создании Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1992 года (дополнение к Международной конвенции о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1969 года) (с изменениями от 27.11.1992) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1977. – Вып. XXXI. – С. 97-106.

16. Международная конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. М.: БЕК, 1996. – С. 185 - 193.

17. Международный пакт о гражданских и политических правах" (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании

Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости Верховного Совета СССР, 1976 г. – № 17. – ст. 291.

18. Решение Европейского Парламента и Совета № 1600/2002/ЕС от 22 июня 2002 г. о Шестой программе действий Европейского сообщества в области окружающей среды (2002-2012 гг.) // СПС «КонсультантПлюс».

19. Соглашение о деятельности государств на Луне и других небесных телах (принято резолюцией 34/68 Генеральной Ассамблеи ООН от 5 декабря 1979 года) // Ведомости ВС СССР, 1980. – № 44. – Ст. 588.

## **1.2. Нормативные правовые акты федерального уровня**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

2. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 22.12.1997. – № 51. – ст. 5712.

3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.10.2001. – № 44. – ст. 4147.

4. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 05.06.2006. – № 23. – ст. 2381.

5. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства РФ, 11.12.2006. – № 50. – ст. 5278.

6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от

31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 18.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998. – № 31. – ст. 3824.

7. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 14.01.2002. – № 2. – ст. 133.

8. Об охране атмосферного воздуха: Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства РФ, 03.05.1999. – № 18. – ст. 2222.

9. О радиационной безопасности населения: Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ (ред. от 19.07.2011) // Собрание законодательства РФ, 15.01.1996. – № 3. – ст. 141.

10. О недрах: Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 26.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 06.03.1995. – № 10. – ст. 823.

11. О животном мире: Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 24.04.1995. – № 17. – ст. 1462.

12. Об отходах производства и потребления: Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 29.06.1998. – № 26. – ст. 3009.

13. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 05.04.1999. – № 14. – ст. 1650.

14. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2011 №23-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 28.11.2011. – № 48. – ст. 6724.

15. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Российская газета, 19.10.1999. – № 206.

16. О ратификации Соглашения об осуществлении положений Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими: Федеральный закон от 26.04.1997 № 69-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 1997 г. – № 17. – ст. 1914.

17. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // Собрание законодательства РФ, 04.01.2016. – № 1 (часть II) . – ст. 212.

18. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 // Собрание законодательства Российской Федерации, 07.05.2012 г. – № 19. – ст. 2338.

19. О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 // Собрание законодательства Российской Федерации, 24.04.2017. – № 17. – ст. 2546.

20. О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 28.05.2012. – № 22. – ст. 2754.

21. Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 03.06.1996 г. № 803 // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996 г. – № 23. – ст. 2756.

22. Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 15.10.1999 № 1370 // Собрание законодательства Российской Федерации, 1999 г. – № 42. – ст. 5011.

23. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 28.09.2017) // Собрание законодательства РФ, 15.03.2004. – № 11. – ст. 945.

24. Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Указ Президента Российской Федерации от 11.07.2004 № 868 // Собрание законодательства Российской Федерации от 2004 г. – № 28. – ст. 2882.

25. О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию: Указ Президента Российской Федерации от 01.04.1996 № 440 // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996 г. – № 15. – ст. 1572.

26. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»): Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 10.02.2017) // Собрание законодательства РФ, 24.11.2008. – № 47. – ст. 5489.

27. Об утверждении Стратегии развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 21.06.2010 № 1039-р // Собрание законодательства Российской Федерации, 2010 г. – № 26. – ст. 3399.

28. Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009 № 1715-р // Собрание законодательства Российской Федерации, 2009 г. – № 48. – ст. 5836

29. Об утверждении Основ государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21.04.2003 № 494-р // Собрание законодательства Российской Федерации, 2003 г. – № 17. – ст. 1637.

30. Об одобрении Экологической доктрины Российской Федерации: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.08.2002 № 1225-р // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002 г. – № 36. – ст. 3510.

31. Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию: Постановление Правительства Российской Федерации от 17.06.2004 № 293 // Собрание законодательства Российской Федерации, 2004 г. – № 26. – ст. 2669.

32. О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 29.05.2008 № 404 // Собрание законодательства Российской Федерации, 2008 г. – № 22. – ст. 2581.

33. Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия: Постановление Правительства Российской Федерации от 28.08.1992 № 632 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1992 г. – № 10. – ст. 726.

34. Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370: Постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 400 // Собрание законодательства Российской Федерации, 11.08. 2004 г. – № 32. – ст. 3347.

35. О Министерстве энергетики Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 28.05.2008 № 400 // Собрание законодательства Российской Федерации от 2008 г. – № 22. – ст. 2577.

36. Об утверждении Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр: Постановление Правительства Российской Федерации от 12.05.2005 № 293 //

Собрание законодательства Российской Федерации, 2005 г. – № 20. – ст. 1885.

37. Об утверждении Положения о государственном надзоре за безопасным ведением работ, связанных с использованием недр, и о внесении изменений в Положение о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр: Постановление Правительства Российской Федерации от 02.02.2010 № 39 // Собрание законодательства Российской Федерации, 2010 г. – № 6. – ст. 651.

38. О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах: Постановление Правительства РФ от 13.09.2016 № 913 // Собрание законодательства РФ, 19.09.2016. – № 38. – ст. 5560.

39. О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору: Постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 401 // Российская газета, 11.08.2004 г. – № 170.

40. Об утверждении Положения о порядке осуществления государственного мониторинга состояния недр Российской Федерации: Приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 21.05.2001 № 433 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2001 г. – № 33.

41. Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр: Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской

Федерации от 29.09.2009 № 315 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2010 г. – № 10.

42. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012) // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_129117/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129117/)

43. О платежах за загрязнение окружающей природной среды: Письмо МНС РФ от 31.10.2001 № ВТ-6-21/833 // Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету, 2001. – № 12.

## **2. Материалы правоприменительной практики**

1. По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 10.12.2002 № 284-О // Собрание законодательства РФ, 30.12.2002. – № 52 (2 ч.). – ст. 5290.

2. Об отмене решения Владимирского областного суда от 11.12.2009 и удовлетворении заявления о признании частично недействующей ст. 5 Закона Владимирской области «Об отходах производства и потребления во Владимирской области» от 09.10.2007 № 130-ОЗ: Определение Верховного Суда РФ от 24.03.2010 № 86-Г10-8 // Справочная Правовая Система «КонсультантПлюс».

### 3. Научная и учебная литература

1. Бекашев К.А. Международное публичное право. Учебник. М.: Изд-во «Проспект», 1999. – 327 с.
2. Бирюков П.Н. Международное право. М.: Изд-во «Юрист», 2000. – С. 19.
3. Бринчук М. М. Конституция РФ как фактор совершенства российского экологического законодательства // Пробелы в российском законодательстве, 2012. – №1. – С.161-162.
4. Бринчук М. М. Экологическое право: учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: Юристъ, 1998. – 688 с.
5. Бринчук М.М. Государственное управление как эколого-правовая категория // Экологическое право России: сборник материалов научно-практических конференций. Выпуск пятый. 2005 – 2007 гг. / под ред. проф. А.К. Голиченкова. Составители: А.К. Голиченков, Е.И. Ефимова. М., 2009. – С. 179.
6. Бринчук М.М. Исполнительная власть и охрана природы // Экологическое право, 2011. – № 2. – С. 24.
7. Бринчук М.М. Экологическое право. Учебник. М.: Изд-во «Норма», 1999. – С. 199.
8. Бринчук Михаил Михайлович Экологическое право в правовой системе // Астраханский вестник экологического образования, 2013. – №1 (23). – С.4-20.
9. Бринчук Михаил Михайлович Эколого-правовой механизм: понятие и сущность // Астраханский вестник экологического образования, 2014. – №2 (28). – С.5-16.
10. Булгаков М.Б. Охрана природы в российском законодательстве XVII в. // История взаимодействия общества и природы: факты и концепции. М., 1990.

11. Булгаков М.Б., Ялбулганов А.А. Природоохранные акты: от «Русской правды» до петровских времен // Государство и право, 1996. – № 8. – С. 136-146.
12. Булгаков М.Б., Ялбулганов А.А. Российское природоохранное законодательство XI- начала XX века. М., 1997.
13. Васильева М.И. Закон субъекта Российской Федерации «Об охране окружающей среды»: опыт правового моделирования// Законодательство и экономика, 2005. – № 11. – С 3.
14. Васильева М.И. О совершенствовании системы и структуры органов государственного экологического управления (к предложениям о создании федерального агентства по охране окружающей среды) // Экологическое право, 2016. – № 5. – С. 24.
15. Выпханова Г.В. Информационное содержание эколого-правовых мер и экологического управления // Административное и муниципальное право, 2009. – № 10. – С. 18 - 28.
16. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. Изд-во МГУ, 1992. – С. 13.
17. Голиченков А.К., Новицкая Т.Е., Чиркин С.В. Очерки истории экологического права. Управление и контроль за природопользованием по советскому законодательству 1917-30 годов // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право, 1991. – № 3. – С. 62.
18. Голиченков А.К., Новицкая Т.Е., Чиркин С.В. Очерки истории экологического права: развитие правовых идей охраны природы // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право, 1991. – № 1. – С. 50-57.
19. Ермолаева А.Е. Государственное управление в области природопользования и охраны окружающей природной среды // Законодательство и экономика, 2011. – № 7. – С. 58.
- 20.Ерофеев Б.В. Советское экологическое право: Общая часть. М., 1988. – С. 373.

21. Ерофеев Б.В. Экологическое право России. Учебник. М.: МЦУНЛ, 1999. – С. 577.
22. Ерофеев Б.В. Экологическое право: учеб. М., 2004. – С. 340.
23. Каримов Д.А., Малюхин Д.М. Государственное управление в области природопользования и охраны окружающей среды // Административное и муниципальное право, 2012. – №9.
24. Коленов А. Н. Международное сотрудничество в сфере охраны окружающей среды как механизм формирования государственной экологической политики // Вестник государственного и муниципального управления, 2014. – №1. – С.108-113 .
25. Конюхова И.А., Алешкова И.А. Система государственной власти субъектов Российской Федерации: актуальные проблемы правового регулирования и практика конституционного правосудия // Государство и право, 2007. – № 10. – С. 35-42.
26. Коробова М.А. Общий многосторонний договор, международный обычай и не участвующие в договоре государства // Советский ежегодник международного права. М., 1982. – С.102.
27. Кравченко Ю.Б. Охрана окружающей природной среды как функция Советского государства. – Л., 1978. – 46 с.
28. Краснощеков Г. П. Становление экоправа в России // Известия Самарского научного центра РАН, 2012. – №2. – С.191-199.
29. Лисина Н. Л. История развития российского законодательства по охране окружающей среды в городах (X В. - первая четверть XVIII В.) // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право», 2017. – №2. – С.127-132.
30. Малышко Н.И. Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха. Киев, 1982. – С. 19-20.
31. Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996. – С. 2-8.

32. Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. М.: БЕК, 1996. – С. 135-138.
33. Навасардова Э.С. О делегированных полномочиях в области охраны окружающей среды и природопользования//Административное право и процесс, 2007. – № 5. – С. 40.
34. Нешатаева Т.Н. Международные организации и право; новые тенденции в международном регулировании. М.: Изд-во «Дело», 1997. – С. 132.
35. Петров В.В. Природно-ресурсовое право и правовая охрана окружающей среды: учебник. – М.: Юрид. лит., 1988. – 512 с.
36. Петров В.В. Становление и развитие эколого-правовых исследований // Правовые проблемы экологии: сборник научно-аналитических обзоров советской и зарубежной литературы. – М., 1980. – С. 35-79.
37. Повестка дня на XXI век. Конференция ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро. М.: «Социально-экологический союз», 1991. – С. 19.
38. Природо ресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития / Н. Г. Жаворонкова, В. Б. Агафонов, В. К. Быковский и др. – Норма, Инфра-М Москва, 2014. – С. 160.
39. Регистр международных договоров и других соглашений в области охраны окружающей среды. 1993 год – Найроби. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде, 1993. – С 353-355.
40. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. V. М., 1930. – С. 5-8.
41. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXVI. М., 1981. – С. 251-262.

42. Суворова В.Я. Локальные нормы международного права // Правоведение, 1973. – № 6. – С 93.
43. Тимошенко А.С. Глобальная экологическая безопасность: международно-правовой аспект // Советское государство и право, 1989. – № 1.
44. Тимошенко А.С. Формирование и развитие международного права окружающей среды. М.: Изд-во «Наука», 1986. – С. 73.
45. Тихомирова Л.А. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды: научно-практическое исследование // СПС «КонсультантПлюс».
46. Трунцевский Ю.В. Саввич Н.Е. Экологическое право. М.: ЦентрЮрИнфор, 2001. – С. 69.
47. Ульянова Н.Н. Общие многосторонние договоры в современных международных соглашениях. – Киев, 1981. - С.18.
48. Черниченко С.В. Международное право: современные теоретические проблемы. М.: Изд-во «Международные отношения», 1993. - С. 96.